

DIE IMMUNITÄT DER DEUTSCHEN LANDTAGSABGEORDNETEN

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg i.Br.

vorgelegt von

Fritz Wagner

Gerichtsreferendar aus Bremerhaven

Freiburg i.Br. 1956

Dekan : Prof. Dr. S c h m i t t

Referent : Prof. Dr. S c h ü h l y

Korreferent : Prof. Dr. K a i s e r

Tag der mündlichen Prüfung: 28. Februar 1956



Meinen lieben Eltern

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 1 Einleitung	1
§ 2 Begriff der Immunität	3
§ 3 Geschichtliche Entwicklung der Parlamentsprivilegien	5
I. England	5
1. Geschichte der Redefreiheit	5
2. Geschichte der Immunität	8
3. Geschichte des Zeugnisverweigerungsrechts	11
II. Frankreich	14
1. Die geistigen Grundlagen der Parlamentsprivilegien	14
2. Geschichte der Redefreiheit	17
3. Geschichte der Immunität	19
4. Geschichte des Zeugnisverweigerungsrechts	23
III. Deutschland	24
1. Geschichte der Redefreiheit	24
2. Geschichte der Immunität	29
3. Geschichte des Zeugnisverweigerungsrechts	31
§ 4 Zweck und Berechtigung der Parlamentsprivilegien	32
I. Indemnität	32
II. Immunität	43
III. Das Zeugnisverweigerungsrecht	51
§ 5 Die Rechtsnatur der Parlamentsprivilegien	53
I. Staatsrechtlich	53
1. Indemnität und Immunität	53
2. Das Zeugnisverweigerungsrecht	58
II. Straf- und prozeßrechtlich	58
1. Die Indemnität	58
2. Die Immunität	63
§ 6 Die Indemnität	65
I. Die gesetzlichen Grundlagen	65
II. Einzelheiten der Indemnität	76
1. Der geschützte Personenkreis	76
2. Objekt des Schutzes	82

	Seite
3. Ausnahme bei Verleumdungen	84
4. Der Begriff "zur Verantwortung ziehen"	84
5. Der zeitliche Geltungsbereich der Indemnität	88
6. Der räumliche Geltungsbereich der Indemnität	88
§ 7 Die Immunität	90
I. Die gesetzlichen Grundlagen	90
II. Einzelheiten der Immunität	94
1. Der persönliche Geltungsbereich	94
2. Begriff der mit "Strafe bedrohten Handlung" und des "Zur-Untersuchung-" bzw. "Zur-Verantwortung-Ziehens"	94
a) Das staatsanwaltschaftliche und polizeiliche Ermittlungsverfahren	99
b) Das Privatklageverfahren	103
c) Das Disziplinarstraßverfahren	104
d) Die Verhängung von Ordnungsstrafen	105
e) Der Zivilprozeß	106
f) Die Strafvollstreckung	106
3. Verbot der Verhaftung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung	107
4. Ausnahmen vom Erfordernis der parlamentarischen Genehmigung	109
a) Bei der Ergreifung auf frischer Tat	109
b) Bei Verleumdungen im Parlament (Art.48 Abs.1 Nordrh.-Westf. Verfassung)	112
5. Jede sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit	115
a) Die Haft	116
b) Andere Beschränkungen der persönlichen Freiheit	120
c) Die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe	121
d) Das Verfahren gemäß Art.18 GG	123
6. Die Besonderheiten in den Immunitätsnormen von Berlin und Baden-Württemberg	125
7. Das Genehmigungsrecht des Parlaments	127
8. Das Anforderungsrecht des Parlaments	133
9. Der zeitliche Geltungsbereich der Immunität	139

	Seite
10. Immunität und Verjährung	145
11. Immunität und Presse	147
§ 8 Der räumliche Geltungsbereich der Immunität	150
I. Das Problem	151
II. Geschichtlicher Rückblick	151
1. Der Rechtszustand zur Zeit der Reichsverfassung von 1871	151
2. Der Rechtszustand zur Zeit der Weimarer Verfassung	155
3. Der Rechtszustand von 1945 bis zum Erlaß des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes	156
III. Der Rechtszustand nach Erlaß des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 4. August 1953	162
§ 9 Das Zeugnisverweigerungsrecht	167
I. Die gesetzlichen Grundlagen	167
II. Einzelheiten des Zeugnisverweigerungsrechts	168
1. Der privilegierte Personenkreis	169
2. Der Umfang des Zeugnisverweigerungsrechts	170
3. Das sachliche Geltungsgebiet des Zeugnisverweigerungsrechts	172
4. Der zeitliche Geltungsbereich des Zeugnisverweigerungsrechts	173
5. Das Verbot der Beschlagnahme von Schriftstücken	173
6. Der räumliche Geltungsbereich des Zeugnisverweigerungsrechts	176
III. Verbot von Durchsuchungen und Beschlagnahmen in den Parlamentsräumen	176

A n h a n g

§ 10 Der räumliche Geltungsbereich der Landtagsabgeordnetenimmunität in Österreich und der Schweiz	178
I. Einleitung	178
II. Österreich	179
1. Die Entwicklung der Parlamentsprivilegien	179
2. Das geltende Immunitätsrecht der Landtagsabgeordneten	180

	Seite
III. Die Schweiz	182
1. Die Entwicklung der Parlaments-privilegien	182
2. Das geltende Indemnitätsrecht	184
a) Die gesetzlichen Grundlagen	184
b) Der räumliche Geltungsbereich der kantonalen Indemnitätsbestimmungen	184
3. Das geltende Immunitätsrecht	187
a) Die gesetzlichen Grundlagen	187
b) Der räumliche Geltungsbereich der kantonalen Immunitätsbestimmungen	187

Literaturverzeichnis

- Adamovich Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts, 4.Aufl. Wien 1947
- Aldag Die Gleichheit vor dem Gesetz in der Reichsverfassung, Berlin 1925
- Altsmann Zur Auslegung des Art.30 der Reichsverfassung im Archiv für öffentliches Recht Bd.1 S.589 ff.
- Anschütz Die Verfassung des Deutschen Reiches v.11.August 1919, 4.Bearbeitung 14.Aufl. Berlin 1933.
- Bachof Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, Tübingen 1951
- Ballreich Die französische Verfassungsreform vom 7.Dezember 1954, in der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd.16 Nr.2 vom 2.April 1955 S.277 ff.
- Bar, von Die Redefreiheit der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen mit besonderer Beziehung auf Preußen, Leipzig 1868
- ders. Gesetz und Schuld im Strafrecht, Bd.1 Das Strafgesetz, Berlin 1906
- Baumbach-Lauterbach Zivilprozeßordnung, Kommentar, 23.Auflage, München und Berlin 1954
- Binding Handbuch des Strafrechts, Bd.1, Leipzig 1885
- Bockelmann Die Unverfolgbarkeit der Abgeordneten nach deutschem Immunitätsrecht, Göttingen 1951
- Bonner Kommentar Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950
- Bornhak Preußisches Staatsrecht Bd.1, 2.Aufl. Breslau 1911
- Brandt Einleitung zu "Was ist der Dritte Stand" von Sieyès, Berlin 1924
- Brauchitsch, v. Verwaltungsgesetze für Preußen, 2.Bd, 1.Halbbd., 22.Auflage, Berlin 1932
- Breuling Immunität und Republik, Stuttgart 1927
- Brorsen Die Verfassungen der Erde, 1.Lieferung, Tübingen 1950

- Dallinger Das Dritte Strafrechtsänderungsgesetz, 2.Teil: Gerichtsverfassung und Strafverfahren in Juristenzeitung 1953 S.432 ff.
- Dennewitz Die Verfassungen der modernen Staaten, Bd.1 Hamburg 1947
- Doch Die Abgeordnetenimmunität, Jur.Diss. Tübingen 1936
- Dohna, Graf zu Redefreiheit, Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht im Handbuch des Deutschen Staatsrechts von Anschütz-Thoma Bd.1, Tübingen 1930, S.439 ff.
- Dreher Das Dritte Strafrechtsänderungsgesetz, 1.Teil: Materielles Strafrecht in Juristenzeitung 1953 S.421 ff.
- Drexelius-Weber Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.Juni 1952, Hamburg 1953
- Ebel Die berufliche Immunität der Volksvertreter, Jur.Diss. Breslau 1911
- Ebermayer-Lobe-Rosenberg Strafgesetzbuch (Leipziger Kommentar), Band 1, Berlin 1954
- Edlbacher Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Österreich, in Juristenzeitung 1953 S.349 f.
- Erdmann Die Parlamentsprivilegien der deutschen Reichs- und Landtagsabgeordneten, Jur.Diss. Erlangen 1926
- Errera Das Staatsrecht des Königreichs Belgien im Öffentlichen Recht der Gegenwart, Bd.7, Tübingen 1909.
- Eschenburg Verfassung und Verwaltungsaufbau des Südweststaates, Stuttgart 1952.
- Finger Lehrbuch des deutschen Strafrechts Bd.1, Berlin 1904.
- ders. Das Strafrecht Bd.1 Kompendien des österreichischen Rechtes, 3.Aufl. Berlin 1912
- Fischer Die Abgeordnetenimmunität nach den neuen deutschen Verfassungen, Jur. Diss. Heidelberg 1949
- Fleiner Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8.Aufl., Tübingen 1928
- Forsthoff Lehrbuch des Verwaltungsrechts 1.Bd. Allgemeiner Teil, 2.Aufl., München und Berlin 1951
- Frank Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich nebst Einführungsgesetz, Tübingen 1931

- Franz Staatsverfassungen, München 1950
- Fuld Die Immunität der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen im Archiv für öffentliches Recht Bd.4 S.341 ff.
- ders. Die strafrechtliche Immunität der Mitglieder des Deutschen Reichstags im Gerichtssaal Bd.35 S.529 ff.
- Gareis Die strafprozessuale Privilegierung von Mitgliedern einer gesetzgebenden Versammlung in der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Bd.7 S.633 ff., Berlin und Leipzig 1887
- Gebhard Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.Aug.1919 München, Berlin und Leipzig 1932
- Geller-Kleinrahm Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Göttingen 1950
- Gerau Können in den deutschen konstitutionellen Monarchien Mitglieder ständischer Kammern wegen gesetzwidriger Äußerungen von den Gerichten des Landes zur Verantwortung gezogen werden? in der Zeitschrift für Zivilrecht und Prozeß N.F. Bd.1 1854 S.1 ff.
- Giacometti Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941
- Gierke, von Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien 2.Ausgabe Breslau 1902
- ders. Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien, Tübingen 1915
- ders. Das deutsche Genossenschaftsrecht, 1.Band, Berlin 1868
- Giese Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949, Frankfurt a.M. 1949
- Gneist Englische Verfassungsgeschichte, Berlin 1882
- Göbel Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1953
- Gordon Wesen und Werden des englischen Parlaments, Berlin 1948
- Hafer Lehrbuch des schweizerischen Strafrechts, Allgemeiner Teil, 2.Aufl. Bern 1946

- Hatschek Deutsches und Preußisches Staatsrecht
1.Bd., Berlin 1922, 1.Auflage
- Helffritz Allgemeines Staatsrecht, 1949
- Herlan Immunitätsfragen in Monatsschrift für
Deutsches Recht 1950 S.517 ff.
- ders. Die Immunität der Abgeordneten, Juri-
stische Rundschau 1951 S.325 ff.
- Herrmann Über die strafrechtliche Verantwort-
lichkeit der Mitglieder der Stände-
versammlungen im Archiv des Kriminal-
rechts, Braunschweig 1853 S.341 ff.
- Heyden, von der Um Volk und Reich, München oder Wei-
mar? Seebruck 1946
- Holst, von Das Staatsrecht der Vereinigten Staa-
ten von Amerika im Handbuch des öf-
fentlichen Rechts 4.Bd., 1.Halbbd.,
3.Abt. Freiburg 1885
- Hubrich Die parlamentarische Redefreiheit und
Disziplin, Berlin 1899
- Ibert Die berufliche Immunität der Abgeord-
neten, Jur.Diss., Kiel 1933
- Ilbert Parliament, its history, constitu-
tion and practice, 3.Auflage,
London, New York, Toronto 1948
- Jellinek, Georg System der subjektiven öffentlichen
Rechte, Freiburg i.Br. 1892
- ders. Allgemeine Staatslehre, 3.Auflage,
Berlin 1922
- Jellinek, Walter Verwaltungsrecht 3.Aufl., Offenburg
1948
- Käckell Der Einfluß der neuen Reichsverfas-
sung auf das Straf- und Prozeßrecht
i.d.Zeitschrift für die gesamte Straf-
rechtswissenschaft Bd.41 S.680 ff.
Berlin und Leipzig 1920
- Kahl Noch einmal Art.31 der Reichsverfas-
sung, in der Deutschen Juristenzeitung
1918 Sp.201 ff.
- Kleinfeller Privilegien, in der vergleichenden
Darstellung des deutschen und auslän-
dischen Strafrechts, Allgemeiner Teil
Bd.1 S.323 ff., Berlin 1908
- Koch Zur Frage der Aufhebung der Immunität
der Abgeordneten des Deutschen Bundes-
tages in Die Öffentliche Verwaltung
1951 S.425 ff.
- Kohlrausch-Lange Strafgesetzbuch, Kommentar, 41.Aufl.,
Berlin 1956

- Koellreutter Deutsches Staatsrecht, Stuttgart und Köln 1953
- Kopenhagen Die Immunität der deutschen Reichs- und Landtagsabgeordneten gegen Strafverfolgung und Verhaftung, Jur.Diss. Breslau 1899
- Kreiselmaier Parlamentarische Immunität und Presse. Ein Beitrag zum Parlamentsrecht. Jur.Diss.Heidelberg 1950
- Kries, von Das persönliche Herrschaftsgebiet der Strafprozeßgesetze im Archiv für öff. Recht Bd.5 S.338
- Laband Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 1.Bd. 4.Aufl. Tübingen und Leipzig 1901
- Landsberg-Goetz Verfassung von Berlin v.1.Sept.1950, Berlin 1951
- Lebon Das Verfassungsrecht der französischen Republik, im öffentlichen Recht der Gegenwart, Bd.6 Tübingen 1909
- Leibholz Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems, Berlin und Leipzig 1929
- ders. Die Gleichheit vor dem Gesetz in den öffentlich-rechtlichen Abhandlungen 6.Heft Berlin 1925
- Lewald Steht den Mitgliedern des Reichstages wegen der in Ausübung ihres Berufes gemachten Äußerungen ein Recht zur Zeugnisverweigerung zu? im Gerichtssaal Bd.39 S.54 ff., Stuttgart 1887
- Liszt-Schmidt Lehrbuch des deutschen Strafrechts 25.Aufl., Berlin und Leipzig 1927
- Loewe-Rosenberg Die Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich, 18.Aufl., Berlin und Leipzig 1929
- Löffler Presserecht, Kommentar, München und Berlin 1955
- Mangoldt, von Das Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt 1953
- Martini Der Inhalt der parlamentarischen Unverantwortlichkeit nach § 11 des deutschen Reichsstrafgesetzbuches, Jur.Diss. Breslau 1898
- Matuschka, von Die parlamentarische Redefreiheit und Zeugenpflicht, Jur.Diss. Breslau 1910
- Maunz Deutsches Staatsrecht, München und Berlin 1951

- May-Oppenheim Das englische Parlament und sein Verfahren, Leipzig 1860
- May Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, 15.Auflage, London 1950
- Mende Ausführungen als Berichterstatter über § 112 der Geschäftsordnung des Bundestages betr. Immunitätsangelegenheiten, BT Drucks.2550 S.12 ff.
- ders. Das parlamentarische Immunitätsrecht in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Jur.Diss. Köln 1950
- Meyer, Heinrich Bundestag und Immunität, Bonn 1953
- Meyer-Anschütz Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 7.Aufl. 1.Teil, München und Leipzig 1914
- Mischler-Ulbrich Österreichisches Staatswörterbuch, Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts, 2.Bd., 1.Hälfte, Wien 1896
- Montesquieu Vom Geist der Gesetze, herausgeg.v. Forsthoff, Tübingen 1951
- Mühlmann-Bommel Das Strafgesetzbuch, Regensburg 1949
- Muralt, von Die parlamentarische Immunität in Deutschland und der Schweiz, Jur. Diss., Zürich 1902
- Nawiasky Bayerisches Verfassungsrecht, München, Berlin und Leipzig 1923
- Nawiasky-Leusser Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.Dez.1946, München und Berlin 1948
- Nebinger Kommentar zur Verfassung für Württemberg-Baden, Stuttgart 1948
- Nöldeke Mißbrauch parlamentarischer Immunität in der Deutschen Juristen-Zeitung 1925, Sp.1759 ff.
- Olshausen Kommentar zum Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 11.Aufl., 1.Bd. Berlin 1927
- Peters Strafprozeßrecht, Karlsruhe 1952
- Poetzsch Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung im Jahrbuch des öff.Recht Bd.13 S.1 ff., Tübingen 1925
- Poetzsch-Heffter Handkommentar der Reichsverfassung vom 14.Aug.1919, 3.Aufl. Berlin 1928
- Ritzel-Koch Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 6.Dez.1951, Kommentar Frankfurt a.M. 1952

- Röhl Die Immunität der Abgeordneten der Hamburger Bürgerschaft nach der vorläufigen Verfassung der Hansestadt Hamburg vom 15. Mai 1946, Jur. Diss. Hamburg 1949
- Rönne, von Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Leipzig 1872
- Rousseau Der Gesellschaftsvertrag, München 1948
- Schmid Die Unverletzlichkeit der bayerischen Landtagsabgeordneten und Senatoren, Jur. Diss. München 1950
- Schönke Strafgesetzbuch, Kommentar, 4. Aufl. München und Berlin 1949
- Schwarz, Otto Strafgesetzbuch, Nebengesetze und Verordnungen, 14. Aufl., München und Berlin 1951
- ders. Strafprozeßordnung mit Gerichtsverfassung und Nebengesetzen, 14. Aufl. München und Berlin 1951
- Schwarz, Urs Die parlamentarische Immunität der Mitglieder der schweizerischen Bundesversammlung, Jur. Diss. Zürich 1929
- Seidler Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Rechte, Leipzig und Wien 1891
- Sieyès Was ist der Dritte Stand? Berlin 1924
- ders. Politische Schriften, 1. und 2. Band, Berlin 1796
- Sontag Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstages gegen Strafverfolgung und Verhaftung, Jur. Diss. Breslau 1895
- Spreng-Birn-Feuchte Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart und Köln 1954
- Stier-Somlo Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, Berlin und Leipzig 1924
- Süsterhenn-Schäfer Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950
- Tatarin-Tarnheyden Die Rechtsstellung der Abgeordneten; ihre Pflichten und Rechte im Handbuch des Deutschen Staatsrechts von Anschütz-Thoma, Bd. 1 S. 413 ff., Tübingen 1930
- Troitzsch Rechtspflege und Immunität der Abgeordneten, Rostock 1927
- Vogels Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stuttgart und Köln 1951

- Wallich Die durch § 11 des deutschen Reichs-
strafgesetzbuches den Parlamentariern
gewährleistete Immunität in staats-
rechtlicher Beziehung, Jur.Diss.
Leipzig 1907
- Weber Parlamentarische Unvereinbarkeiten
(Inkompatibilitäten) im Archiv für
öffentliches Recht, 58.Bd. S.168 ff.
- Weismann Die strafprozessuale Privilegierung
gesetzgebender Versammlungen in der
Zeitschrift für die gesamte Straf-
rechtswissenschaft, Bd.9 S.379 ff.,
Berlin 1889
- Wittmaack Die Verpflichtung der Mitglieder des
Reichstags, Zeugnis über die in Aus-
übung ihres Berufes getanen Äußerun-
gen abzulegen, im Archiv für öff.
Recht, Bd.21 S.353 ff.
- Wolter Außerberufliche Immunität der Volks-
vertretungen nach deutschem Recht,
Jur.Diss. Göttingen 1902
- Zachariae, K.S. Sind in den deutschen constitutionel-
len Monarchien die Gerichte befugt,
über Klagen zu entscheiden, welche vor
ihnen wegen gesetzwidriger Äußerungen
eines Mitgliedes der I. oder II.Kammer
erhoben werden?, im Archiv für die
ziv.Praxis, Bd.17 S.173 ff., Heidel-
berg 1834
- Zucker Zur Auslegung der Bestimmungen des
österreichischen Rechtes über die Im-
munität der Abgeordneten, im Archiv
für öffentliches Recht Bd.8 S.121 ff.

Parlamentsverhandlungen

- Sten.Ber. RT NB Verhandlungen des Reichstages des
Norddeutschen Bundes, Stenographische
Berichte
- Sten.Ber. RT Verhandlungen des Deutschen Reichs-
tages, Stenographische Berichte
- Sten.Ber. BT Verhandlungen des Deutschen Bundes-
tages, 1.Wahlperiode 1949, Stenogra-
phische Berichte
- BT Drucks. Verhandlungen des Deutschen Bundes-
tages, 1.Wahlperiode 1949, Anlagen zu
den Stenographischen Berichten
(Drucksachen)
- Parl.Rat Verh.HA Parlamentarischer Rat, Verhandlungen
des Hauptausschusses, Bonn 1948/49

§ 1 Einleitung

Die Abgeordnetenimmunität ist bereits des öfteren wissenschaftlich bearbeitet worden. Man könnte daher vielleicht der Meinung sein, daß alles Wesentliche auf diesem Gebiet bereits gesagt worden ist und sich folglich eine erneute Behandlung dieser Materie erübrigt. Die erwähnten Abhandlungen beziehen sich jedoch überwiegend auf das zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Verfassung von 1919 geltende Immunitätsrecht. Gerade in unserer politisch so bewegten Zeit wirft nun aber das Immunitätsrecht der Volksvertreter immer neue Probleme auf. Der Aufbau eines neuen deutschen Staates auf demokratischer Grundlage nach dem Zusammenbruch stellte zunächst die Länder und später den Bund vor die Frage, wie die Immunität der Abgeordneten ausgestaltet werden sollte. Diese Frage wurde dann z.T. abweichend voneinander in den einzelnen Verfassungen gelöst. Die Verhaftung eines Landtagsabgeordneten durch den Oberbundesanwalt ohne die vorherige Aufhebung der Immunität durch den zuständigen Landtag¹⁾ ließ dann kürzlich eine alte, während der Weimarer Verfassung nicht aktuelle Streitfrage in ein akutes Stadium treten, nämlich die Frage nach dem räumlichen Geltungsbereich der landesrechtlichen Immunitätsnormen.

Das dritte Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1953 brachte hier eine Klärung, indem es einige Bestimmungen in die StPO einfügte. Gleichzeitig wurde der § 11 StGB, der die Indemnität der Landtagsabgeordneten regelt, neu gefaßt.

Aufgabe der vorliegenden Arbeit soll es nun sein, das jetzt geltende Immunitätsrecht der deutschen Landtagsabgeordneten darzustellen und dabei auf die Verschiedenheiten in den einzelnen Ländern hinzuweisen. Zum besseren Verständnis des Ganzen soll ein Überblick über die ge-

1) Näheres über diesen "Fall Angenfort" vgl. unten im § 8.

schichtliche Entwicklung des Immunitätsrechts an den Beginn der Arbeit gestellt werden. In einem weiteren Abschnitt ist dann angesichts der verschiedentlich gegen die Immunität gerichteten scharfen Angriffe die Frage zu beantworten, inwieweit die geschichtlich überkommenen Immunitätsnormen auch heute noch eine Existenzberechtigung besitzen. Einige Worte über die Rechtsnatur der Immunitätsnormen sollen dann diese allgemeinen Ausführungen abschließen.

Die Darstellung des heute geltenden Immunitätsrechts muß sich auf die für die westdeutschen Landtagsabgeordneten geltenden Immunitätsnormen beschränken, da die Landtage in der Deutschen Demokratischen Republik in Ausführung des Gesetzes "über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik" vom Juli 1952¹⁾²⁾ aufgelöst worden sind, es in der Deutschen Demokratischen Republik also folglich keine Landtagsabgeordneten mehr gibt.

In einem besonderen Abschnitt soll dann auf das oben erwähnte Problem des räumlichen Geltungsbereichs der Landes-Immunitätsbestimmungen vor und nach dem Erlaß des 3. Strafrechtsänderungsgesetzes eingegangen werden. Wegen der großen Bedeutung, die gerade dieser Frage in der letzten Zeit zukam, erschien es angebracht, in einem Anhang zu untersuchen, welche Lösung man in den benachbarten Bundesstaaten Österreich und der Schweiz für dieses Problem gefunden hat.

1) Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1952 Nr. 99 vom 24. Juli 1952.

2) Von den Ländern wurden entsprechende Ausführungsgesetze erlassen. Vgl. z.B. für Sachsen Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe im Land Sachsen vom 25. Juli 1952 Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen 1952 Nr. 15 vom 28. Juli 1952.

§ 2 Begriff der Immunität

Wohl die Verfassungen aller demokratischen Länder enthalten eine Reihe von Rechtsvorschriften, die den Mitgliedern parlamentarischer Körperschaften einen besonderen Schutz gegen die Rechtsfolgen ihrer Äußerungen und Handlungen gewähren. Nach der aus dem französischen Parlamentsrecht übernommenen Terminologie wird die Gesamtheit dieser Parlamentsprivilegien unter dem Begriff der Immunität zusammengefaßt. Diese Immunität im weiteren Sinne beinhaltet nun ein Doppeltes.

Einmal bewahrt sie den Abgeordneten vor der Gefahr, für seine in Ausübung des Abgeordnetenberufs getanen Äußerungen - soweit es sich nicht gerade um Verleumdungen handelt - außerhalb des Hauses, dem er angehört, zur Verantwortung gezogen zu werden. Dieser Teil der Immunität wird als Rede- oder Verantwortungsfreiheit, teilweise auch als berufliche oder materiellrechtliche Immunität¹⁾ und neuerdings als Indemnität²⁾ bezeichnet.

Zum anderen enthält die Immunität das Verbot, einen Abgeordneten auf irgendeine Weise ohne Einwilligung des zuständigen Parlaments in seiner persönlichen Freiheit zu beschränken. Häufig ist bei der Erwähnung des Wortes Immunität nur dies zuletzt geschilderte Privileg gemeint. Es ist dies also die Immunität im engeren Sinne, auch Unverletzlichkeit oder Verfolgungsfreiheit sowie im Gegensatz zur oben erwähnten beruflichen oder materiellrechtlichen Immunität außerberufliche bzw. formellrechtliche Immunität genannt³⁾.

Im engen Zusammenhang mit den genannten Immunitätsvorschriften steht das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten. Es gibt dem Abgeordneten das Recht, über Personen, die ihm in seiner Eigenschaft als Abgeordneter Tat-

1) Vgl. Süsterhenn-Schäfer Art. 93 Anm. 3.

2) Eingeführt von Carlo Schmid im Parlamentarischen Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses 1948/49 S. 20.

3) Vgl. Süsterhenn-Schäfer Art. 94 Anm. 2.

sachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis, also die Aussage vor Gericht, zu verweigern.

Auf die Frage, welche der oben für die beiden ersten Privilegien genannten Bezeichnungen die juristisch und sprachlich richtigere ist, soll hier nicht näher eingegangen werden. Es wäre ein müßiger Streit um Worte. Es ist vielmehr nur kurz klarzustellen, was im folgenden unter den genannten Ausdrücken zu verstehen ist. Während früher der Begriff Immunität immer im weiteren Sinne, also alle oben genannten Privilegien umfassend, verstanden wurde¹⁾, hat sich in neuerer Zeit eine andere Begriffsauslegung durchgesetzt, die den Ausdruck Immunität nur noch auf die Verfolgungsfreiheit angewandt wissen will. Dem wird dann die Indemnität für den Bereich der Redefreiheit sowie das Zeugnisverweigerungsrecht als drittes Privileg gegenübergestellt. Diese im neueren Schrifttum²⁾ vorherrschende Terminologie soll auch hier angewandt werden. Mit dem Wort Immunität ist im folgenden also nur die Verfolgungsfreiheit gemeint. Der Ausdruck Parlamentsprivilegien soll dagegen eine Sammelbezeichnung für die drei verschiedenen hier zu behandelnden Privilegien sein.

1) Vgl. Mende, BT Drucks. 2550 S. 12 f.

2) Vgl. u.a. Schneider im Bonner Kommentar Anm. 2 zu Art. 46, Giese Anm. zu Art. 46, Göbel Anm. zu Art. 37, Helfritz S. 161, Herlann, MDR 1950 S. 517, Koellreutter S. 191, Maunz S. 205, Peters S. 23.

Gegen die Bezeichnung Indemnität von Mangold Art. 46 Anm. 2. Mit dem Wort Indemnität sei ein anderer Sinn verbunden, außerdem werde ein wesentlicher Teil aus dem Begriff Immunität herausgebrochen.

§ 3 Geschichtliche Entwicklung der Parlamentsprivilegien

I. England

1. Geschichte der Redefreiheit

"Redefreiheit ist ein wesentliches Recht einer jeden freien Versammlung, eines jeden Parlaments. Sie ist der gesetzgeberischen Tätigkeit so unentbehrlich, daß, wenn sie auch nie ausdrücklich verbürgt worden wäre, sie dennoch als von dem Parlament untrennbar, als ein Bestandteil seiner Verfassung anerkannt werden müßte."¹⁾ Nach diesen Worten May's müßte die Wurzel der Redefreiheit dort liegen, wo auch der Anfang des parlamentarischen Lebens überhaupt zu finden ist, und das ist in England. Während auf dem Kontinent erst seit der französischen Revolution Parlamente im modernen Sinne entstanden sind, reichen die ersten Ansätze dazu in England bis in die Angelsachsenzeit zurück²⁾. Zunächst waren es der Adel und die Geistlichkeit, die versuchten, die königlichen Rechte zu beschränken, und denen es auch im Jahre 1215 gelang, dem König die Magna Charta abzutrotzen. Ein Rat von 25 gewählten Baronen hatte die Einhaltung der Magna Charta durch den König zu überwachen. Im Jahre 1264 tauchte dann zum ersten Mal die Bezeichnung "Parliamentum" für eine Versammlung von 23 Kronvasallen auf³⁾.

Die Redefreiheit wurde zunächst nicht ausdrücklich gewährleistet, sondern nur als selbstverständlich geübt⁴⁾. Erst einige Übergriffe seitens des Königs führten zu lebhaften Debatten im Parlament über das Recht der Redefreiheit. Man verstand damals unter Redefreiheit nur das Recht der Parlamentsmitglieder, sich zu den Beratungsgegenständen frei äußern zu dürfen, soweit diese in die verfassungsmäßige Kompetenz des Parlaments fielen⁵⁾. Zur Kompetenz

1) May-Oppenheim S.99.

2) Vgl. Doch S.9.

3) Vgl. Gneist S.266, Ibert S.4.

4) Vgl. May S.46, von Matuschka S.4, von Muralt S.13.

5) Vgl. Doch S.10, Ibert S.5.

des Parlaments gehörte es aber auch, über die Rechte des Königs zu beraten. Das führte dann dazu, daß der König gegen einige ihm mißliebige Parlamentsmitglieder vorging.

Der erste bekannte Fall, von dem berichtet wird, ist der des Abgeordneten Haxey¹⁾. Haxey hatte im Jahre 1397 eine Bill eingebracht, nach welcher die außerordentliche Last der Hofhaltung gemindert werden sollte. Er erregte das Mißfallen Richards II. und wurde daher verhaftet und auf Verlangen des Königs vom Parlament selbst wegen Hochverrats verurteilt. Gleich nach der Thronbesteigung Heinrichs IV. wurde dieses Urteil jedoch mit seiner Zustimmung vom Parlament als "gegen Parlamentsrecht und Brauch verstoßend" im Namen der Gerechtigkeit und zur Wahrung der Freiheiten der Gemeinen für nichtig und wirkungslos erklärt²⁾. Darin ist erstmalig eine öffentliche Anerkennung des Privilegs der Redefreiheit zu sehen.

Im Jahre 1512 wurde dann der Abgeordnete Strode wegen Einbringung gewisser Bills von einem Lokalgericht verurteilt³⁾. Auf Antrag der Gemeinen wurde hierauf vom Gesamtparlament (Unterhaus und Oberhaus) mit Zustimmung des Königs ein förmliches Gesetz erlassen, in dem das Urteil gegen Strode für nichtig erklärt und darüber hinaus bestimmt wurde, daß auch künftige Urteile gegenüber Strode und anderen Parlamentsmitgliedern wegen Einbringung einer Bill oder einer Äußerung in Parlamentsangelegenheiten "als durchaus nichtig und wirkungslos behandelt werden sollten"⁴⁾.

Daraus, daß auch das Urteil gegen Strode bereits für nichtig erklärt wurde, folgert May⁵⁾, daß die parlamentarische Redefreiheit nicht erst durch das Gesetz von 1512 geschaffen wurde, sondern nur ein schon bestehender Rechtszustand noch einmal ausdrücklich festgestellt wurde.

1) Vgl. Hubrich S.17, May S.47.

2) May S.47.

3) Hubrich S.18, May S.47/48.

4) Vgl. Hubrich S.18, May S.48, Doch S.11, Wallich S.4.

5) May S.48.

Die Berechtigung dieses Privilegs der Redefreiheit wurde dann im Jahre 1667 sehr klar in einer Resolution der Gemeinen dargelegt, in der es heißt:¹⁾

"Niemand kann bezweifeln, daß, was einmal gesetzlich bestimmt worden, Gesetz ist. Nichts aber kann zum Gesetz erhoben werden, was nicht zuvor in Vorschlag gebracht ist. Sowenig als ein Gesetz ein Unrecht begehen kann, sowenig kann es der, der den Vorschlag zu dem Gesetz macht. Die Mitglieder des Hauses müssen so frei sein als dieses selbst; ein act of parliament kann nicht gegen die Staatsordnung sein, ebensowenig die Debatte, aus welcher er hervor geht; denn bevor ein Gesetz zustande kommt, muß es in Antrag gebracht und diskutiert werden."

Streit herrschte zunächst aber noch über den Umfang des Redeprivilegs. Die Entwicklung ging dann dahin, daß jeder Äußerung im Parlament nach außen hin Verantwortungsfreiheit zugestanden wurde. Diese Erweiterung des Umfanges der Redefreiheit wurde durch die Nichtöffentlichkeit der englischen Parlamentsverhandlungen gefördert. Hinzu kam, daß dem Parlament selbst für den Fall einer Entgleisung eines Abgeordneten ein Disziplinarstrafrecht zustand²⁾, von dem auch des öfteren Gebrauch gemacht wurde.

Die endgültige gesetzliche Festlegung des Privilegs der Redefreiheit erfolgte dann im Jahre 1688 im Art.9 der Bill of Rights, der verlangt, "daß die Freiheit der Rede und der Debatten oder Verhandlungen im Parlament nicht unter Anklage oder in Frage gestellt werden soll bei irgendeiner Behörde oder an irgendeinem anderen Ort außer dem Parlament"³⁾. Dieser Artikel 9 der Bill of Rights ist noch bis auf den heutigen Tag die gesetzliche Grundlage des Redeprivilegs in England⁴⁾⁵⁾.

1) Siehe Seidler S.6, Wallich S.4, May S.46.

2) Vgl. Doch S.11, Seidler S.7, Wallich S.5, May S.59 ff. u.S.89 ff.

3) Siehe bei Gneist S.615.

4) Vgl. May S.50 u.S.59 ff.

5) Erwähnt sei noch, daß die Redefreiheit in den USA nach englischem Vorbild aufgebaut ist. Art.I Sect.6 der Verfassung vom 17.Sept.1787 sagt: "Für jede Rede oder sonstige Äußerung in einem der beiden Häuser dürfen sie (die Senatoren und Repräsentanten) an keinem anderen Ort zur Verantwortung gezogen werden." (Dennewitz Bd.1, S.57)

2. Geschichte der Immunität

Die Immunität der englischen Parlamentsmitglieder hinsichtlich ihres außerberuflichen Verhaltens ist entwicklungsgeschichtlich auf zwei alte Rechtseinrichtungen zurückzuführen. Einmal wurde den Personen, die an des Königs Hof oder zu dessen Rat geladen wurden, ein besonderer persönlicher Schutz zugesichert¹⁾. Zum anderen genossen die Barone des Reichs das persönliche Vorrecht, nicht in Schuldhaft genommen zu werden¹⁾.

Der erste Grundsatz kommt bereits in einem Gesetz Ethelbert's gegen Ende des 6. Jahrhunderts zum Ausdruck. Dort heißt es: "Wenn der König sein Volk zu sich beruft, so soll, wer einen der Berufenen antastet, mit Geldbuße belegt werden."²⁾ Durch den Erlass ähnlicher Vorschriften stellten Knut der Große und Eduard der Eroberer ihre königlichen Räte unter besonderen Frieden³⁾. Von besonderer Bedeutung aber ist ein Gesetz Eduards I. aus dem Jahre 1290, in dem bestimmt ist, daß kein Mitglied des Parlaments während der Tagung sowie eine gewisse Zeit vor- und nachher im Wege der Zivilexecution verhaftet werden darf⁴⁾. Während alle bisher erlassenen Vorschriften den Parlamentariern erhöhten Schutz gegen ungesetzliche Angriffe zusicherten, räumte dieses Gesetz nun ein Privileg gegenüber gesetzlich zulässiger Zivilhaft ein. Man ging dabei von der Überlegung aus, daß das Interesse des Privatgläubigers hinter dem öffentlichen Interesse an der ungestörten Arbeit des Parlaments zurückzustehen habe⁵⁾. Das Privileg wurde vom Parlament geltend gemacht, indem es den Richter anwies, das Verfahren einzustellen oder bei bereits ausgesprochener Haft den Inhaftierten zu entlassen. Diese Anweisung, writ of supersedeas genannt, war für den Richter bindend⁶⁾. In späterer Zeit bedurfte es eines solchen

1) Vgl. Seidler S.11.

2) Siehe bei May-Oppenheim S.107.

3) Vgl. Seidler S.11, Doch S.14, May S.42.

4) Vgl. Seidler, S.12, Doch S.14.

5) Seidler S.12.

6) Vgl. Doch S.14.

förmlichen writ of supersedeas nicht mehr; denn in einem Gesetz Wilhelms III. (1707/08) wurde endgültig ausgesprochen, daß eine Zivilhaft gegen Abgeordnete ipso iure unzulässig sein sollte¹⁾.

Das Privileg bezog sich nur auf die Zivilhaft, nicht aber auf die Kriminalhaft²⁾. Hier glaubte man, daß das Interesse des Staates an einer gerechten Bestrafung eines Schuldigen der ungestörten Parlamentsarbeit vorzugehen habe. Das galt auf jeden Fall bei bedeutenderen Verbrechen oder Vergehen (treason, felony and breach of the peace), bei denen eine Anklage-Jury tätig sein mußte. Lediglich bei geringeren Vergehen eines Abgeordneten wurde vom Parlament bisweilen auch die Entlassung des Abgeordneten aus der Kriminalhaft verlangt³⁾.

Am 17. August 1641 stellten die Gemeinen folgende Grundsätze auf⁴⁾:

- 1) Im Falle des Friedensbruches zwischen Privatpersonen ist das Privileg ausgeschlossen; um so mehr in dem des Friedensbruches gegen den Staat.
- 2) Das Parlament kann nicht gegen eine Anklage wegen einer außerhalb des Parlaments vorgenommenen Handlung schützen, denn alle Anklagen sind "contra pacem domini regis".
- 3) Das Privileg des Parlaments soll das Staatswohl fördern, nicht aber zu dessen Beeinträchtigung dienen.
- 4) Ein jedes Privileg des Parlaments liegt in der Hand des Parlaments; es soll niederen Gerichtshöfen, nicht aber dem Parlament selbst gegenüber eine Schranke sein, so daß es - falls das Parlament ohne Unbilligkeit und im Staatsinteresse es zu versagen geeignet findet - ausgeschlossen bleiben soll."

Da alle Straftaten "contra pacem domini regis" sind, gelangte das Privileg also praktisch in Kriminalsachen nicht zur Anwendung. Das Parlament mußte in solchen Fällen lediglich von der Inhaftnahme eines Mitgliedes unter Angabe von Gründen in Kenntnis gesetzt werden⁵⁾.

1) Vgl. Seidler S.13, Doch S.15.

2) Vgl. May S.78 ff.

3) Vgl. Doch S.15, Seidler S.13.

4) So zitiert bei May-Oppenheim S.129 f.

5) Vgl. May S.79, Seidler S.14.

Während also bei Geltung des gemeinen Rechts eine Privilegierung des Abgeordneten in Strafsachen nicht bestand, wurde dieses Recht in späteren Zeiten vom Parlament bisweilen auch in Strafsachen in Anspruch genommen, und zwar immer dann, wenn durch eine zeitweilige Außerkraftsetzung der Habeas-Corpus-Akte die Macht der Exekutive bedeutend erweitert war. Die Gesetze, welche die Habeas-Corpus-Akte außer Kraft setzten, enthielten dann regelmäßig eine Bestimmung, derzufolge kein Parlamentsmitglied während der Tagung verhaftet werden durfte, bevor die Verdachtsgründe dem Hause mitgeteilt worden waren und das Parlament seine Zustimmung erteilt hatte¹⁾.

Der Privilegien-Ausschuß von 1831 hat dann nochmals ausdrücklich ausgesprochen, daß das Privileg bei Fällen von indictable offence, das sind schwerere Vergehen, bei denen eine Anklage-Jury tätig sein muß, nicht vorgeschützt werden darf. Bei allen übrigen Fällen ist zur Verhaftung eines Abgeordneten die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Die Verhaftung eines Abgeordneten wegen contempt of court (Ungehorsam gegen einen Gerichtshof) ist dagegen ohne weiteres erlaubt und gilt nicht als Privilegienbruch²⁾. Die Verhaftung muß dem Parlament jedoch mitgeteilt werden.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden: Grundsätzlich wird in England die ungestörte Tätigkeit des Parlaments allem vorangestellt, so daß insbesondere die Interessen der Privatgläubiger den staatlichen Interessen weichen müssen. Der Strafanspruch des Staates bei größeren Verbrechen sowie die Würde des Gerichts werden jedoch als höherwertig angesehen, so daß in diesen Fällen den Abgeordneten kein Immunitätsschutz gewährt wird.

Dies ist die auch heute noch in England bestehende Rechtslage³⁾, welcher das Immunitätsrecht in den USA nach-

1) Vgl. May S.79, Seidler S.14, Doch S.16.

2) Vgl. May S.83, Seidler S.15, von Muraldt S.17 f.

3) Vgl. darüber eingehend May S.78 ff., Ilbert S.113 f. u.S.212 f., Gordon S.96 f.

gebildet ist¹⁾.

Die praktische Bedeutung des englischen Immunitätsrechts ist jedoch nach der bereits vor längerer Zeit erfolgten Abschaffung der Schuldhaft (imprisonment for debt) in England²⁾ nur noch sehr gering. Da - wie oben ausgeführt - im Falle eines indictable offence und eines contempt of court das Privileg nicht vorgeschützt werden kann, verbleiben für die Geltendmachung des Privilegs nur die Fälle, in denen ein Abgeordneter wegen eines geringfügigen Vergehens zur Rechenschaft gezogen werden soll. Bedenkt man, daß zudem in diesen noch verbleibenden Fällen nach der Praxis des englischen Parlaments das Privileg nur mit größter Zurückhaltung ausgeübt wird³⁾, so gelangt man bei einem Vergleich des englischen Immunitätsrechts mit den weiter unten näher darzustellenden französischen und deutschen Immunitätsnormen⁴⁾ zu der Feststellung, daß gerade im Mutterland der Parlamentsprivilegien der Immunitätsschutz der Abgeordneten heute am geringsten ist.

3. Geschichte des Zeugnisverweigerungsrechts

Das Zeugnisverweigerungsrecht, wie es heute den deutschen Landtagsabgeordneten gewährt wird, ist erst jüngeren Datums. In England ist es bis auf den heutigen Tag nicht gesetzlich festgelegt worden. Es gilt jedoch dort gewohnheitsrechtlich der Satz, daß Abgeordnete über ihre beruflichen Äußerungen nicht außerhalb des Hauses als Zeuge vernommen werden dürfen⁵⁾. Bezeichnend für die Auffassung des englischen Parlaments zu dieser Frage ist ein Fall aus dem Jahre 1837⁶⁾.

-
- 1) Vgl. Verfassung der USA vom 17. Sept. 1787 Art. I Sect. 6 Abs. I: "Sie (die Senatoren und Repräsentanten) sollen in allen Fällen, außer bei Hochverrat, schweren Verbrechen und Landfriedensbruch, während der Teilnahme an der Tagung ihres Hauses sowie auf dem Hin- und Rückwege frei von Verhaftung sein." (Dennewitz Bd. 1 S. 57)
- 2) Vgl. Ilbert S. 213.
- 3) Vgl. Ilbert S. 114.
- 4) Vgl. darüber unten § 3 II 3 und § 7.
- 5) Ebenso in den USA, wo auch diese Rechtseinrichtung übernommen worden ist. Vgl. von Holst S. 57.
- 6) Vgl. Hatschek S. 481 f.

Der Unterhausabgeordnete Sir Codrington forderte seinen Kollegen Sir Graham im Unterhaus auf zu erklären, ob er bestimmte Äußerungen, wie sie in einer englischen Zeitung berichtet worden waren, gemacht habe. Als Sir Graham sich weigerte, eine Antwort zu geben, drohte der Fragesteller ihm, vor Gericht die Wahrheit erforschen zu lassen. Daraufhin wurde vom Hause festgestellt, daß eine Vernehmung des Abgeordneten Sir Graham außerhalb des Hauses über seine beruflichen Äußerungen nicht möglich sei. Sir Codrington wurde aufgefordert, sein Recht nicht außerhalb des Hauses zu suchen.

Im Jahre 1938 hatte das englische Parlament nochmals Gelegenheit, sich mit der Frage des Zeugnisverweigerungsrechts der Abgeordneten zu befassen. Am 30. Juni 1938 erklärte der Privilegienausschuß des Unterhauses, daß die an ein Mitglied des Hauses ergangene Aufforderung, als Zeuge vor einem Militärgericht zu erscheinen, um dort über gewisse als Abgeordneter erhaltene und im Unterhaus besprochene geheime Informationen auszusagen, einen Privilegienbruch darstelle und daher unzulässig sei. Das Unterhaus hat sich in seiner Sitzung vom 11. Juli 1938 dieser Auffassung des Privilegienausschusses angeschlossen¹⁾.

Zur Begründung des Zeugnisverweigerungsrechts beruft man sich einmal auf den Artikel 9 der Bill of Rights, der so weit gehe, daß er dem Abgeordneten auch das Recht gewähre, über seine im Parlament gemachten Äußerungen das Zeugnis zu verweigern²⁾. Zum anderen gelten die Sitzungen sowohl des Unterhauses als auch des Oberhauses nach altem Parlamentsgebrauch als geheim und nicht öffentlich³⁾. Zwar werden seit dem Jahre 1845 Fremde grundsätzlich zu allen Sitzungen des Unterhauses⁴⁾ als Zuhörer zugelassen, so daß

1) Vgl. darüber näher May S. 121 f.

2) Vgl. Ibert S. 12, von Matuschka S. 5, Hubrich S. 380.

3) Vgl. May S. 225 ff.

4) Zu den Sitzungen des Oberhauses werden auch jetzt nur die Ehefrauen der Oberhausmitglieder, Mitglieder des diplomatischen Korps, höhere Regierungsbeamte und von den Mitgliedern des Oberhauses besonders eingeführte Gäste als Zuhörer zugelassen. (Vgl. darüber May S. 225)

praktisch von einer Nichtöffentlichkeit der Sitzungen keine Rede mehr sein kann¹⁾, doch tritt der alte Grundsatz der Nichtöffentlichkeit aller Parlamentssitzungen noch heute im Verfahren des Ausschlusses der Öffentlichkeit zutage. Soll nämlich für eine interne Aussprache die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, so geschieht das in der Weise, daß sich ein Abgeordneter erhebt und feststellt, daß er Fremde wahrnehme, worauf der "Speaker" als Präsident des Hauses - nach Befragen des Hauses, ob die Fremden anwesend sein dürfen - alle Nichtabgeordneten auffordert, den Raum zu verlassen²⁾. Wenn auch heute kaum noch Geheimsitzungen durchgeführt werden³⁾, so hat dennoch der alte - bis 1845 auch streng durchgeführte - Grundsatz der Nichtöffentlichkeit aller Parlamentssitzungen dazu beigetragen, die Vernehmung eines Abgeordneten über die in den Verhandlungen des Parlaments gemachten Äußerungen als unzulässig anzusehen.

Während also das englische Zeugnisverweigerungsrecht mehr dem Schutz der Abgeordneten und der Aufrechterhaltung der Würde des Parlaments dient, stellt das deutsche Zeugnisverweigerungsrecht, wie unten noch näher auszuführen ist, mehr auf den Schutz der Personen ab, die dem Abgeordneten Tatsachen anvertraut haben; denn über diese Personen und die von ihnen anvertrauten Tatsachen darf der deutsche Abgeordnete das Zeugnis verweigern. Sinn dieser Vorschrift ist es in erster Linie, die einzelnen Bürger weiterhin zu veranlassen, dem Abgeordneten und damit dem Parlament Tatsachen zu vermitteln, die sie sonst vielleicht aus Furcht vor Unannehmlichkeiten für sich behalten würden.

Ein derartiges Schutzrecht dritter Personen finden wir auch bereits frühzeitig in England, wo es bis heute gewohnheitsrechtlich gilt. So dürfen Personen, die vor eines der Häuser des Parlaments oder einen ihrer Ausschüsse

1) Vgl. May S.226, Gordon S.77.

2) Vgl. May S.226 f., Gordon S.146.

3) In den 6 Kriegsjahren des zweiten Weltkrieges fanden 37 Geheimsitzungen statt. (Vgl. Gordon S.77)

geladen sind, um dort irgendwelche Aussagen zu machen, während ihres Kommens, Verbleibens oder Gehens nicht verhaftet oder beunruhigt werden¹⁾. Der Schutz erstreckt sich auch auf die vor dem Parlament gemachten Äußerungen. Jede Bedrohung, Verfolgung oder jedes sonstige Einschreiten gegen eine Person wegen ihrer vor dem Parlament gemachten Äußerungen gilt als Privilegienbruch und wird bestraft²⁾.

II. Frankreich

1. Die geistigen Grundlagen der Parlamentsprivilegien

Erst lange nachdem in England die Parlamentsprivilegien bereits zum festen Bestandteil des Verfassungsrechts geworden waren, fanden sich die ersten Ansätze dazu auch auf dem Kontinent, und zwar hier zuerst in Frankreich. Dabei hat sich der Einfluß Englands auf die Entwicklung der Immunitätsvorschriften nur mittelbar ausgewirkt. Hier in Frankreich waren es vor allem Rousseau, Montesquieu und Sieyès, die durch ihre allerdings vom englischen Gedankengut stark beeinflusste Lehre³⁾ den Boden für eine günstige Entwicklung der Parlamentsprivilegien vorbereiteten.

Eine eingehende Darstellung dieser Lehren würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. Es erscheint jedoch wegen ihrer großen Bedeutung unerlässlich, mit wenigen Sätzen ihre Grundgedanken darzulegen.

Rousseau verfocht in seinem "Contrat social"⁴⁾ die Idee der Volkssouveränität. Er ging dabei davon aus, daß

1) Vgl. May S.57 ff.

2) Vgl. May S.57 ff., der zahlreiche Fälle einer solchen Bestrafung wegen Privilegienbruchs anführt.

3) Vor allem Montesquieu war durch John Locke stark beeindruckt. Das 6.Kapitel des 11.Buches seines Werkes "Vom Geist der Gesetze" ist überschrieben "Von der Verfassung Englands". Auch Sieyès befaßt sich in seiner Flugschrift "Was ist der dritte Stand?" eingehend mit den Verfassungszuständen in England (S.80 ff.); will sie allerdings nicht so für Frankreich übernehmen (S.84 ff.).

4) Vgl. insbesondere 1.Buch 5.-7.Kapitel S.57 ff.; 2.Buch 1.u.2.Kapitel S.71 ff. u.3.Buch 15.Kapitel S.159 ff.

der Staat als durch einen Gesellschaftsvertrag von völlig freien und gleichen Menschen entstanden gedacht werden muß. Der Staat müsse folglich auch von der Gesamtheit der freien Menschen regiert werden. Die Gesamtheit aller Einzelindividuen sei also der Souverän. Souveränität sei nun die Ausübung des Willens dieses Kollektivkörpers, also des allgemeinen Willens (*volonté générale*). Dieser allgemeine Wille könne nun aber wirklich nur durch die Gesamtheit aller Staatsangehörigen gebildet werden, nicht aber durch gewählte Repräsentanten¹⁾; denn dann käme nur ein allgemeiner Wille der Repräsentanten, nicht aber des Souveräns Volk zustande. Die Souveränität könne also genau so wenig repräsentiert werden, wie sie veräußert werden könne²⁾.

Da Rousseau also die Möglichkeit eines Repräsentativsystems leugnete und damit das Bestehen eines Parlaments verwarf, vertreten einige Schriftsteller³⁾ die Ansicht, daß seine Lehre auch keinen Einfluß auf die Entwicklung der Parlamentsprivilegien gehabt haben könne.

Dem muß jedoch widersprochen werden. Bis zur Revolution war in Frankreich der Monarch Träger der Souveränität und als solcher heilig und unverletzlich. Rousseau lehrte nun, daß der wahre Träger der Souveränität das Volk sei. Daraus folgte man, daß dem neuen Subjekt der Staatsgewalt auch die Heiligkeit und Unverletzlichkeit zuteil werden müsse⁴⁾. Da das Volk aus praktischen Erwägungen die Souveränität durch Repräsentanten ausüben ließ, sah man konsequenterweise auch diese Repräsentanten als heilig und unverletzlich an. Man kann daher Rousseau einen Einfluß auf die Entwicklung der Parlamentsprivilegien nicht absprechen, wenn er auch selbst die Möglichkeit eines Repräsentativsystems verneinte.

Montesquieu⁵⁾ fußte vor allem auf den Ideen des großen englischen Philosophen John Locke. Auch er ging von

1) Vgl. Rousseau S.161.

2) Vgl. Rousseau S.161.

3) Vgl. Seidler S.17, Erdmann S.26.

4) Vgl. Hubrich S.69.

5) Vgl. "Vom Geist der Gesetze" insbesondere Buch 11 Kapitel 6 S.214 ff.

der völligen Freiheit des einzelnen aus. Seiner Ansicht nach würde die Freiheit dann am besten gewährleistet, wenn die Staatsgewalt in drei verschiedene Komponenten zerlegt würde, von denen jede die andere hemme, und dadurch keine der drei Gewalten in die Lage versetzt würde, durch willkürliche Maßnahmen in die Freiheitsrechte des einzelnen einzugreifen. Montesquieu unterschied die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt¹⁾. Die gesetzgebende Gewalt sollte dem Volk in seiner Gesamtheit zustehen²⁾. Um jedoch eine Gesetzgebung durch das Volk praktisch zu ermöglichen, sollte das Volk Vertreter ernennen, die dann - versehen mit Generalanweisungen - die dem Volke obliegenden Aufgaben erfüllen sollten³⁾. Montesquieu forderte zwar nicht ausdrücklich Redefreiheit und Immunität für diese Volksvertreter, doch ergab sich dies zwingend aus seiner Gewaltenteilungslehre und der Forderung nach dem Repräsentativsystem. Denn wirklich unabhängig von den beiden anderen Gewalten waren die Volksvertreter, als Repräsentanten der gesetzgebenden Gewalt, nur dann, wenn sie frei ihren Pflichten nachgehen konnten, ohne befürchten zu müssen, vom Träger der beiden anderen Gewalten belangt zu werden.

Erst Sieyès hat dann wiederholt direkt auf die Notwendigkeit der Parlamentsprivilegien hingewiesen⁴⁾ und dabei die Redefreiheit als ein wesentliches Vorrecht einer wahren Volksvertretung bezeichnet⁵⁾. - Sieyès nahm eine Mittelstellung zwischen Rousseau und Montesquieu ein⁶⁾. Auch er vertrat die Idee der Volkssouveränität. Zweck des Staates sei nur Erreichung eines Höchstmaßes an individueller Freiheit und Glückseligkeit. Aus praktischen Erwägungen forderte er dann wie Montesquieu das Repräsentativ-

1) Montesquieu S.214 f.

2) Vgl. Montesquieu S.218.

3) Vgl. Montesquieu S.218 f.

4) Vgl. Sieyès, Politische Schriften, Band I S.252, 273 ff., 352 (Redefreiheit) sowie Band II S.340 (Immunität).

5) Vgl. Sieyès, Politische Schriften, Bd.I S.252.

6) Vgl. Brandt S.29 ff.

system, doch ging er noch einen Schritt weiter und verlangte, daß die Repräsentanten nicht an Weisungen gebunden sein dürften; denn nur dann seien sie wahre Repräsentanten des ganzen Volkes¹⁾.

Die wichtigsten Grundgedanken dieser Lehren lassen sich also kurz zusammenfassen als die Idee der Volkssouveränität, des Repräsentativsystems und der Gewaltenteilung. Aus diesen im Laufe der Zeit immer mehr miteinander vermischten Grundsätzen folgte man dann die Notwendigkeit der Parlamentsprivilegien.

2. Geschichte der Redefreiheit

Gesetzlich festgelegt wurde die Redefreiheit erst mit Beginn der französischen Revolution. Bereits vorher war die aus den Lehren von Rousseau, Montesquieu und Sieyès gefolgte Notwendigkeit der Parlamentsprivilegien in den sogenannten 'cahiers', das sind Instruktionen, die den Abgeordneten 1789 zur Nationalversammlung mitgegeben worden waren, gefordert worden²⁾.

Dann kam die denkwürdige Sitzung der französischen Nationalversammlung vom 23. Juni 1789. Sechs Tage vorher, am 17. Juni 1789, hatte sich der dritte Stand als konstituierende Nationalversammlung erklärt³⁾ und am 20. Juni feierlich geschworen, nicht eher auseinanderzugehen, bis Frankreich eine Konstitution gegeben worden sei. In der Sitzung vom 23. Juni forderte der König Ludwig XVI. die Abgeordneten auf, sofort auseinanderzugehen und sich am folgenden Tage nach Ständen getrennt wieder zusammenzufinden. Unter der Führung Mirabeaus, der seine Rede mit den bekannten Worten schloß: "Wir weichen nur der Gewalt der Bajonette", widersetzten sich die Abgeordneten der königlichen Aufforderung. Zum Schutz gegen zu befürchtende Gewaltmaßnah-

1) Vgl. Sieyès, Politische Schriften, Bd. I S. 201 ff. u. 375 ff.

2) Vgl. Erdmann S. 27, Ibert S. 20, Seidler S. 24 f.

3) Das hatte bereits Sieyès in seiner Flugschrift "Was ist der dritte Stand?" (S. 107) gefordert, so daß Sieyès als der eigentliche Urheber der Ereignisse des 17. Juni 1789 angesehen werden kann. Vgl. auch Brandt S. 22.

men der Regierung faßte die Nationalversammlung anschließend auf Antrag Mirabeaus folgende Resolution¹⁾:

"Die Nationalversammlung erklärt, daß die Person jedes Abgeordneten unverletzlich ist, daß alle Einzelpersonen und alle Körperschaften, sei es ein Tribunal, ein Gericht oder eine Kommission, die es wagen sollten, während oder nach der gegenwärtigen Sitzung einen Abgeordneten zu belangen, zu verhören, zu verhaften oder verhaften zu lassen, gefangen zu halten oder gefangen halten zu lassen wegen irgendwelcher Anträge, Meinungen, Ansichten oder Ausführungen, die er in der Versammlung der drei Stände vertreten hat, ebenso alle Personen, die sich in den Dienst irgendeiner der genannten Verfolgungen stellen, von welcher Seite dies auch befohlen sein möge, ehrlos und Verräter an der Nation und Kapitalverbrecher seien. Die Nationalversammlung beschließt, daß sie in den erwähnten Fällen alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen wird, um die Urheber, Anstifter oder Täter zu belangen und zu bestrafen."

Damit war die Redefreiheit der Parlamentarier in Frankreich eingeführt. Sie hat auch die politischen Wirren der folgenden Jahre überstanden²⁾ und ist noch heute geltendes Recht³⁾.

Zunächst wurde die Redefreiheit in die Verfassung vom 14. September 1791 aufgenommen. In den Unruhen der Folgezeit wurde zwar versucht, die Redefreiheit einzuschränken, doch wurde sie nicht ganz abgeschafft. So erschien sie wieder in der Verfassung vom 24. Juni 1793 und im Artikel 110 der Verfassung vom 22. August 1795 sowie im Artikel 69 der Verfassung vom 13. Dezember 1799. Bei Wiedereinführung des Königtums blieb das Privileg in der Charte octogée vom 4. Juni 1814 unerwähnt, wurde aber bereits in den Artikel 21 des Gesetzes vom 17. Mai 1819 wieder aufgenommen. Auch in der Verfassung der 2. Republik vom 4. November 1848 finden wir das Privileg der Redefreiheit im Artikel 36 normiert. Bei der Verfassungsreform vom 14. Januar 1852 nahm man das Privileg aus der Verfassungsurkunde heraus und regelte es im Decret organique vom 2. Februar 1852. Während der dritten Republik war die Redefreiheit dann in

1) Zitiert bei Doch S. 21, französischer Text bei Hubrich S. 45.

2) Vgl. zum Folgenden ausführlich Hubrich S. 78 ff., Doch S. 23 ff., Seidler S. 27 ff.

3) Vgl. darüber S. 19 2. Abs.

der "Loi constitutionnelle sur les rapports des Pouvoirs publics" geregelt, woraus deutlich hervorgeht, daß man in erster Linie die Gewaltenteilung als Grund des Redeprivilegs betrachtete.

Gegenwärtig ist die Redefreiheit im Artikel 21 der Verfassung vom 24. Dezember 1946 geregelt. Artikel 21 lautet¹⁾:

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

3. Geschichte der Immunität

Auch die Unverfolgbarkeit der Abgeordneten wegen ihres außerberuflichen Verhaltens ist auf dieselben geistigen Grundlagen zurückzuführen wie die Redefreiheit.

Den äußeren Anlaß zur gesetzlichen Normierung des Immunitätsprivilegs gab der Fall Lautrec²⁾. Der Abgeordnete Lautrec war im Jahre 1790 von dem Magistrat der Stadt Toulouse wegen hochverräterischer Umtriebe verhaftet worden. Er berief sich daraufhin auf seine ihm als Abgeordneten gewährte Unverletzlichkeit. In der Sitzung der Nationalversammlung vom 25. Juni 1790 war man fast einhellig der Ansicht, daß sich die im Beschluß vom 23. Juni 1789 aufgestellte Privilegierung nur auf das berufliche Verhalten der Abgeordneten im Parlament beziehe. Robespierre stellte daraufhin den Antrag, die am 23. Juni 1789 aufgestellten Grundsätze dahin zu erweitern, daß auch eine Verhaftung eines Abgeordneten wegen einer außerhalb des Hauses begangenen Straftat nicht mehr ohne weiteres zulässig sei. Am nächsten Tag faßte daraufhin die Nationalversammlung einen Beschluß, in dem bestimmt wurde, daß jede Verhaftung oder Vorführung wegen einer Straftat der vorherigen Zustimmung des Parlaments bedürfe, außer wenn der Täter auf frischer Tat ergriffen werden sollte³⁾.

1) Franz S. 388.

2) Vgl. hierzu Erdmann S. 28, Seidler S. 35, Doch S. 33.

3) Vgl. französischen Wortlaut bei Seidler S. 37/38.

Der Grundgedanke des Beschlusses war also, die Abgeordneten vor willkürlicher Verfolgung zu schützen. Diese erschien aber ausgeschlossen bei Ergreifung auf frischer Tat. Über die Zulässigkeit einer Zivilhaft wurde nichts bestimmt.

Die Verfassung vom 14. September 1791 brachte eine gewisse Einschränkung des Privilegs, indem jetzt ein richterlicher Haftbefehl zur Verhaftung eines Abgeordneten außer der Ergreifung auf frischer Tat genügte¹⁾. Doch mußte der Nationalversammlung unverzüglich Mitteilung gemacht werden. Diese entschied dann darüber, ob das Verfahren fortgeführt werden durfte.

Die neue Verfassung vom 24. Juli 1793 kehrte wieder auf den Standpunkt der Erklärung vom 26. Juni 1790 zurück. So blieb es auch in der Verfassung vom 22. August 1792, die in die Artikel 111 bis 123 noch einige ausführlichere und zum Teil weitergehende Bestimmungen aufnahm²⁾. Danach durften die Abgeordneten nur noch von einem einzigen Gerichtshof, dem "Haute Cour de Justice", abgeurteilt werden. Eine Verhaftung war außer bei Ergreifung auf frischer Tat nur nach Zustimmung beider Kammern (Rat der Alten und Rat der 500) zulässig. Der Abgeordnete wurde gleichzeitig bis zum Erlaß des Urteils von seinen Funktionen suspendiert.

Unter dem Konsulat Napoleons wurde die in der Verfassung vom 22. August 1792 eingeführte Bestimmung, wonach Abgeordnete nur noch vom "Haute Cour de Justice" abgeurteilt werden durften, wieder aufgehoben. Die Verfassung vom 13. Dezember 1799 ließ es jetzt wieder zu, daß Anklage gegen Abgeordnete vor allen ordentlichen Gerichten erhoben wurde. Der Umfang der Immunität wurde jedoch dadurch erweitert, daß nunmehr die Verfolgung oder Verhaftung eines Abgeordneten auch dann nur mit Genehmigung des Parlaments erfolgen durfte, wenn der Abgeordnete bei Begehung der Tat angetroffen wurde. Eine Ergreifung auf frischer Tat war

1) Vgl. Doch S. 23, von Muralt S. 22.

2) Vgl. hierzu von Muralt S. 22/23, Erdmann S. 30.

also nicht mehr zulässig¹⁾. Ferner wurde das Privileg auf Mitglieder des Senates und des Tribunates ausgedehnt²⁾.

Die Verfassung vom 4. Juni 1814 brachte dann insofern eine Neuerung, als jetzt die Verhaftung im Wege der Zivil-exekution der Verhaftung wegen einer Straftat gleichgestellt, also von der Zustimmung des Parlaments abhängig gemacht wurde³⁾. Die Ergreifung eines Abgeordneten auf frischer Tat wurde jetzt wieder zugelassen. Damit hatte die Entwicklung der Immunität ihren vorläufigen Abschluß gefunden. Der Artikel 52 der Verfassung vom 4. Juni 1814 wurde dann wörtlich in die Verfassung vom 7. August 1830 und in das Gesetz vom 2. Februar 1852 übernommen. Die Verfassung vom 4. November 1848 hatte aber einen neuen Grundsatz aufgestellt⁴⁾. Es mußte jetzt, wenn ein Verhafteter zum Abgeordneten gewählt worden war, das Parlament befragt werden, ob das Verfahren fortgeführt werden dürfe. Man wollte damit verhindern, daß ein unliebsamer Politiker schon vor seiner Wahl verhaftet und damit von jeder weiteren politischen Betätigung ausgeschlossen wurde. Dieser Grundsatz wurde dann auch in den Artikel 14 des Gesetzes vom 16. Juli 1875 übernommen.

Der heute geltende Artikel 22 der Verfassung vom 24. Dezember 1946 in der Neufassung vom 7. Dezember 1954 lautet⁵⁾:

Aucun membre du Parlement ne peut pendant la durée des sessions être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. Tout parlementaire arrêté hors session peut voter par délégation tant que la Chambre dont il fait partie ne s'est pas prononcée sur la levée de son immunité parlementaire. Si elle ne s'est pas prononcée dans les trente jours qui suivront l'ouverture de la session, le parlementaire arrêté sera libéré de plein droit.

Sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive, aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la Chambre dont il fait partie.

1) Vgl. Seidler S.45.

2) Vgl. Seidler S.46.

3) Vgl. Doch S.37, Erdmann S.30.

4) Vgl. hierzu von Muraldt S.23.

5) Zitiert bei Ballreich S.292 Anm.47.

La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la Chambre dont il fait partie le requiert.

Während der Artikel 22 in seiner alten Fassung¹⁾ den Abgeordneten für die gesamte Dauer ihres Mandats Immunitätsschutz gewährte, beschränkt Artikel 22 neuer Fassung in seinem Absatz 1 die Immunität der Abgeordneten auf die Dauer der Sitzungen, macht jedoch in seinem Absatz 2 die Verhaftung eines Abgeordneten außerhalb der Sitzungsperiode, sofern der Abgeordnete nicht auf frischer Tat ergriffen wird oder ein rechtskräftiges Urteil vorliegt, von der Genehmigung des Büros²⁾ der Kammer³⁾ abhängig, der der Abgeordnete angehört. Die praktische Bedeutung der Einschränkung des zeitlichen Geltungsbereiches der Immunität in der Neufassung des Artikels 22 besteht danach darin, daß ein Abgeordneter nunmehr außerhalb der Sitzungsperiode⁴⁾ wegen einer Straftat ohne Genehmigung des Parlaments bzw. des Büros einer Kammer verfolgt und - sofern er auf frischer Tat ergriffen wird oder ein rechtskräftiges Urteil vorliegt - auch verhaftet werden darf. Die Verfolgung und Verhaftung eines Abgeordneten bei Ergreifung auf frischer Tat ist im übrigen nach wie vor auch während der Sitzungsperiode ohne Genehmigung des Parlaments zulässig (Art.22 n.F. Abs.1 Satz 1).

Völlig neu ist die Bestimmung des Absatzes 1 Satz 2, wonach ein außerhalb der Sitzungsperiode verhafteter Ab-

-
- 1) Art.22 a.F. lautet: "Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée de son mandat, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la Chambre dont il fait partie le requiert."
 - 2) Die "Büros" (vgl. Art.11 u.12 d.franz.Verf.) entsprechen etwa dem "ständigen Ausschuß" des deutschen Bundestages (Art.45 Grundgesetz).
 - 3) Das französische Parlament setzt sich aus der Nationalversammlung (Assemblée nationale) und dem Rat der Republik (Conseil de la République) zusammen (Art.5 der franz.Verf.).
 - 4) Die Sitzungsperiode beginnt am 1.Dienstag im Oktober jeden Jahres. Sie kann nach 7monatiger Dauer durch Regierungsverordnung geschlossen werden (Art.9 n.F.). Vgl. im übrigen hierzu Ballreich S.290 f.

geordneter sein Stimmrecht durch einen Vertreter ausüben kann, solange seine Kammer noch keinen Beschluß über die Aufhebung seiner Immunität gefaßt hat. Hat die Kammer innerhalb von 30 Tagen nach Wiederbeginn der Sitzungen noch nicht über die Aufhebung der Immunität entschieden, ist der verhaftete Abgeordnete wieder auf freien Fuß zu setzen (Abs.1 Satz 3).

Das Recht des Parlaments, die Aussetzung eines schon anhängigen Verfahrens gegen einen Abgeordneten bzw. seine Entlassung aus der Haft verlangen zu können, ist durch die Neufassung des Artikels 22 nicht berührt worden¹⁾. Das Parlament hat damit insbesondere die Möglichkeit, neu gewählte Abgeordnete aus der Haft zu befreien.

Ein Schutz gegen Zivilhaft braucht nicht gewährt zu werden, da diese seit dem Jahre 1867 aufgehoben ist²⁾.

Bemerkenswert ist noch, daß der Artikel 121 des französischen Strafgesetzbuches (code pénal) die Immunität der Abgeordneten strafrechtlich sichert, indem er die Nichtbeachtung der Immunitätsnormen durch Richter, Staatsanwälte oder Gerichtsbeamte unter Strafe stellt³⁾.

4. Geschichte des Zeugnisverweigerungsrechts

Ein Zeugnisverweigerungsrecht, wie es heute den deutschen Landtagsabgeordneten zusteht⁴⁾, ist in Frankreich unbekannt. Wie in England gilt aber auch in Frankreich gewohnheitsrechtlich der Satz, daß ein Abgeordneter über im Parlament besprochene Angelegenheiten nicht als Zeuge vor Gericht vernommen werden darf⁵⁾. Das französische Parlament hat dies wiederholt ausgesprochen; erstmalig in seiner Sitzung vom 11. November 1830, als ein Vertreter der Staatsanwaltschaft beantragt hatte, ein Mitglied des Par-

1) Vgl. Art.22 Satz 2 a.F. und Art.22 Abs.3 n.F.

2) Vgl. Doch S.38.

3) Vgl. Lebon S.109.

4) Vgl. darüber unten § 9.

5) Vgl. Hubrich S.381, Seidler S.93, von Matuschka S.8, Ibert S.32, Erdmann S.102, Mende, Diss. S.112 f.

laments vor Gericht als Zeuge über eine parlamentarische Aussprache zu hören¹⁾. Das Parlament begründete seine Auffassung damit, daß die Vernehmung eines Abgeordneten über parlamentarische Verhandlungen einer Kontrolle der gesetzgebenden durch die rechtsprechende Gewalt gleichkomme und damit das Gewaltenteilungsprinzip verletze²⁾. Das Gericht schloß sich dieser Ansicht des Parlaments an und verneinte die Zulässigkeit einer solchen Zeugenvorladung.

Wenn auch das heute den deutschen Landtagsabgeordneten gewährte Zeugnisverweigerungsrecht nicht dem Zwecke dient, eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips zu verhindern, sondern vielmehr das Vertrauensverhältnis zwischen den Abgeordneten und der Bevölkerung stärken soll und dementsprechend gestaltet ist, so hat dennoch das Vorhandensein eines - wenn auch anders gestalteten - Zeugnisverweigerungsrechts der französischen Abgeordneten zu der 1919 erfolgten Einführung des Zeugnisverweigerungsrechts der Abgeordneten in Deutschland beigetragen. Das Zeugnisverweigerungsrecht der französischen Abgeordneten ist daher wie das der englischen Abgeordneten als historisches Vorbild des Zeugnisverweigerungsrechts der deutschen Parlamentarier anzusehen³⁾.

III. Deutschland

1. Geschichte der Redefreiheit

Noch im 18. Jahrhundert war der Begriff der parlamentarischen Redefreiheit in Deutschland unbekannt. Zwar sprach man schon von der "Freiheit der landständischen

1) Vgl. Mende Diss. S.112, Hubrich S.381, Seidler S.93 Ibert S.31.

2) Vgl. Hubrich S.381, Ibert S.31 sowie Martini S.37 f. u. Seidler S.93, die eine Reihe weiterer Präzedenzfälle anführen.

3) Fuld hatte bereits z.Zt. der Reichsverfassung von 1871 unter Hinweis auf die englische und französische Verfassungsgeschichte das Bestehen eines Zeugnisverweigerungsrechts der deutschen Abgeordneten zu beweisen versucht (vgl. ArchÖffR Bd.4 S.344 ff. u. Gerichtssaal Bd.35 S.536).

Stimme"¹⁾, doch war diese sachlich etwas ganz anderes als die absolute parlamentarische Redefreiheit, wie wir sie heute kennen. Die Freiheit der landständischen Stimme beruhte auf Verträgen zwischen den Landständen und den einzelnen Landesherren²⁾, in denen sich die Landesherren verpflichteten, nicht mit Gewalt die von ihnen, wenn auch nur in geringem Umfange, anerkannte Mitbestimmungstätigkeit der Landstände zu unterbinden. Damit bedeutete die "landständische Redefreiheit" also praktisch nur, daß ein Ständemitglied dann straffrei blieb, wenn es in die Zuständigkeit der Landstände fallende Gegenstände der Beratung frei und offen besprach und kritisierte. Aber selbst dieses Recht, das ja an sich eine Selbstverständlichkeit hätte sein müssen, wurde von den Landesherren des öfteren verletzt. So kam es mehrfach vor, daß Ständevertreter wegen an sich straffreier, aber dem Landesherren mißfallender Äußerungen verhaftet wurden. Bekannt ist das Schicksal des J.J.Moser, der wegen seiner Tätigkeit als württembergischer Landschaftskonsulent vom Herzog von Württemberg ohne Richterspruch vier Jahre auf dem Hohen-Asperg eingekerkert war³⁾. Damit wurde nicht einmal die bescheidene Forderung der Landstände, wenigstens vor ordentlichen Gerichte gestellt zu werden⁴⁾, vom Landesherrn beachtet. Es blieb für die Ständevertreter nun nur noch der Weg zum Reichskammergericht und Reichshofrat. Ein Reichshofratskonsilium gab dann auch im Jahre 1764 dem Herzog von Württemberg auf, Moser gegen eine Kautions aus seiner Haft zu entlassen⁵⁾.

Dieser J.J.Moser, auch der Vater des deutschen Staatsrechts genannt, verfaßte dann später eine in diesem Zusammenhang interessante Abhandlung über das Thema "Von der landschaftlichen Personen Sicherheit und den ihnen schuld-

1) Vgl. Wallich S.10, Ebel S.17, von Matuschka S.8, Hubrich S.142 ff.

2) Vgl. Hubrich S.152, Erdmann S.32.

3) Vgl. Wallich S.11, von Muralt S.25, Hubrich S.151, Erdmann S.32.

4) Vgl. Ebel S.17.

5) Vgl. Erdmann S.32.

gegebenen Amtsverbrechen". Er stellte darin folgende drei Sätze auf¹⁾:

1. Es ist eine mögliche Sache, daß Stände in corpore, oder Ausschüsse, oder einzelne Glieder einer Landschaft, oder Landschaftsconsulanten, Syndici, Einnehmer usw. sich eines wirklichen und wahren Verbrechens schuldig machen.
2. Aber es ist auch eine ebenso mögliche Sache, daß ein Regent oder ein böser Minister oder Rath denen vorbesagten Corporibus oder Personen, sonderlich aber denjenigen, welche vor Anderen amtshalber mit ihren Gutachten oder Stimmen vorangehen, oder Mund und Feder führen müssen, oder die in besonderem Ansehen bei dem corpore stehen, Verbrechen beimisset, wo doch keine zu finden seien.
3. Soll und darf auch von Rechtswegen, und wenn auch keine besondern Landesverträge darüber in der Welt wären, nicht einmal gegen des allergeringsten Unterthanen Person, Ehre, Hab^e und Gut etwas vorgenommen werden, als wie es sich nach Ordnung derer Recht gebührt; wieviel weniger kann dann ein Regent sich entziehen, den Weg Rechtens gegen diejenigen einzuschlagen, welche das ganze Vaterland vorstellen oder dieser Repräsentanten Rathgeber sind, und daher gleiche Rechte mit ihnen genießen und genießen müssen.

Die berufliche Freiheit der Landstände blieb aber weiterhin eine von den Landesherren nur ungern und daher selten beachtete Forderung. Mit der Auflösung des Reiches verloren die Stände den letzten Schutz. Sie wurden dann von den nun völlig souveränen Landesherren sogar größtenteils beseitigt²⁾.

Nach den Befreiungskriegen forderte das Volk dann aber immer heftiger eine Beteiligung an der Staatslenkung. Mit dem nun folgenden Übergang zum konstitutionellen System wurde unter dem Einfluß der französischen und belgischen Vorbilder auch das Prinzip der parlamentarischen Redefreiheit nach und nach in die neuen Verfassungen aufgenommen.

Als erstes Land erkannte Bayern im § 27 seiner Verfassung vom 26. Mai 1818 die absolute Redefreiheit an³⁾:

Kein Mitglied der Ständeversammlung kann für die Stimme, welche es in seiner Kammer geführt hat, anders als in Folge der Geschäftsordnung durch die Versammlung selbst zur Rede gestellt werden.

1) Zitirt nach Seidler S. 54/55.
2) Vgl. Ebel S. 18, Fischer S. 41.
3) Zitirt nach Wallich S. 13.

Ihm folgte¹⁾ Sachsen-Meinigen, das im Art.99 seines Grundgesetzes vom 23.August 1829 ebenfalls die absolute Redefreiheit garantierte. Im Jahre 1850 führte dann auch Preußen mit dem Art.84 seiner Verfassung vom 31.Januar 1850 die unbeschränkte Redefreiheit seiner Landtagsabgeordneten ein.

Die übrigen deutschen Länder regelten die Redefreiheit zunächst entweder überhaupt nicht oder ließen sie nur mit mehr oder weniger großen Einschränkungen zu.

Zur ersten Gruppe gehörten Nassau (Verf.v.1814), Baden (Verf.v.1818) und Liechtenstein (Verf.v.1819). Daß in ihren Verfassungen die Redefreiheit gar nicht erwähnt wurde, ist wohl darauf zurückzuführen, daß sie bei der Abfassung ihrer Verfassungen die französische Charte vom 4.Juli 1814 als Vorbild benutzt haben²⁾. Diese enthielt auch keine positiv-rechtliche Regelung der Redefreiheit.

Die Gruppe der Länder, welche die Redefreiheit mit gewissen Einschränkungen statuierte, bot ein sehr bunt-scheckiges Bild. So wollten einige Staaten die Verletzung der Rechte von Privatpersonen nicht durch das Privileg decken (Hohenzollern-Sigmaringen, Verf.v.1833; Kurhessen, Verf.v.1831 und Hessen-Darmstadt, Verf.v.1820). Hierdurch sollte vor allem die Ehre der Privatpersonen geschützt werden.

Wieder andere Staaten schlossen neben der Verletzung von Privatrechten noch einzelne Staatsverbrechen von der Privilegierung aus. So Hannover im § 110 der Verf.v.1831 "Äusserungen hochverrätherischen Inhalts"; Waldeck in der Verf.v.1816 "Beleidigung der Majestät und der Regierung"; ähnlich Württemberg in der Verf.v.1819, Sachsen-Weimar (Verf.v.1816), Sachsen (Verf.v.1831).

Die Verfassung von Oldenburg von 1849 (Art.148) und die von Sachsen-Coburg-Gotha von 1852 (§ 85) räumten dem

1) zum Folgenden vgl. vor allem von Muralt S.26 ff., auch Hubrich S.174 ff., Doch S.50 ff., Seidler S.57.

2) Vgl. Hubrich S.176.

Parlament das Recht ein, darüber zu entscheiden, ob ein Abgeordneter wegen einer Äußerung im Parlament den Gerichten überwiesen werden sollte oder nicht. Es ist dies also eine Regelung, wie wir sie heute für das außerberufliche Verhalten der Abgeordneten kennen.

Eine eingehende Gegenüberstellung der einzelnen Verfassungsbestimmungen würde weit über den Rahmen der Arbeit hinausgehen. Die vorstehenden Ausführungen sollten nur einen Einblick gewähren in die Vielgestaltigkeit der einzelstaatlichen Vorschriften über die Redefreiheit.

Werfen wir noch einen Blick auf die reichsrechtliche Entwicklung der Redefreiheit, so finden wir im § 120 der Verf. der Paulskirche vom 28. März 1849, die jedoch nie in Kraft trat, die absolute Redefreiheit für die Reichstagsabgeordneten garantiert. Diese Bestimmung wurde dann wörtlich in das Gesetz betreffend die Wahlen zum Reichstag des norddeutschen Bundes vom 15. Oktober 1866 und von dort in den Art. 30 der Reichsverfassung (RV) vom 16. April 1871 übernommen.

Der § 11 des StGB vom 15. Mai 1871 brachte dann eine einheitliche reichsrechtliche Regelung der Redefreiheit der Landtagsabgeordneten.

Im Art. 36 der Weimarer Verfassung (WV) vom 11. August 1919 finden wir schließlich die Redefreiheit einheitlich für die Reichs- und Landtagsabgeordneten normiert.

Nach dem Zusammenbruch herrschte zunächst Unklarheit über die Weitergeltung des bisherigen Rechts, insbesondere der WV. So nahmen die einzelnen Länder die Redefreiheit vorsorglich in ihre neuen Verfassungen auf. Daneben bestand aber der § 11 StGB weiter. Er wurde durch das dritte Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1953 der neuen staatsrechtlichen Lage angepaßt. Auf das Verhältnis des § 11 StGB zu den einzelnen Bestimmungen der Landesverfassungen soll erst unten bei der Darstellung des jetzt geltenden Indemnitätsrechts (§ 6 I) eingegangen werden.

2. Geschichte der Immunität

Während die Redefreiheit ihre ersten, wenn auch sehr unvollkommenen Vorläufer in der "Freiheit der landständischen Stimme" hatte, finden sich für die Immunität in den landständischen Verfassungen nicht die geringsten Ansatzpunkte¹⁾. Die Vertreter der Landstände waren froh, wenn sie nicht wegen ihrer landständischen Tätigkeit willkürlich von den Landesherren verhaftet wurden. Eine Beschränkung der gerichtlichen Verfolgung wegen außerhalb ihrer beruflichen Tätigkeit begangener Straftaten wagten sie gar nicht zu fordern.

Erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts erschienen, angeregt durch die aus Frankreich und Belgien kommenden Staatstheorien, die ersten Immunitätsbestimmungen in den neuen Verfassungen der deutschen Länder. Dabei wurde der Umfang der Immunität von den einzelnen Ländern verschieden festgelegt²⁾.

Einige Bestimmungen sind unmittelbar dem Art. 45 der belgischen Verf. v. 1831 nachgebildet, enthalten also die Vorschrift, daß die Verhaftung oder Verfolgung, abgesehen von der Ergreifung auf frischer Tat, während der Session nur mit Zustimmung des Parlaments erfolgen darf, und daß diese Aufhebung einer bestehenden Haft verlangen kann. Hierhin gehören die Normen Preußens (Art. 84 der Verf. v. 1850), Württembergs (Art. 184 des Gesetzes von 1874), Sachsen-Weimars (§ 19 des revidierten Grundgesetzes von 1850) und Sachsen-Altenburgs (§§ 1 ff. des Gesetzes von 1848).

Die Verfassung von Schaumburg-Lippe von 1868 (Art. 18) und der § 84 des Gesetzes vom 18. Juni 1868 von Reuß j. L. enthielten dasselbe Privileg, nur konnte die Aufhebung der Haft nicht verlangt werden.

Eine dritte Gruppe machte im Gegensatz zu den bisher genannten nur die Verhaftung eines Abgeordneten, nicht aber

1) Vgl. Doch S. 66.

2) Vgl. zum Folgenden Fuld, ArchÖffT Bd. 4 S. 341 ff. (352 ff.) mit dem Text aller einschlägigen Immunitätsbestimmungen.

die Einleitung einer Untersuchung, von einer Genehmigung des Parlaments abhängig. Hier sind zu nennen: Sachsen (Art.84 der Verf.v.1831), Hessen (Art.85 der Verf.v.1825), Oldenburg (Art.132 des rev.Staatsgrundgesetzes von 1852), Reuß ä.L. (Art.65 der Verf.v.1867), Bayern (Art.26 der Verf.v.1818), Baden (§ 49 des Gesetzes vom 21.Okt.1867), Braunschweig (§ 135 der neuen Landschaftsordnung v.1882) und Sachsen-Coburg-Gotha (§ 86 des Grundgesetzes von 1852).

Sachsen-Meinigen (§ 100 der Verf.v.1829) gewährte seinen Abgeordneten die Immunität während ihrer Anwesenheit am Tagungsort nur in Zivil- und Polizei-, nicht aber in Kriminalsachen.

Neben diesen in großen Zügen aufgezeigten Unterschieden wichen die Verfassungen noch in unbedeutenderen Einzelheiten voneinander ab, die darzulegen zu weit führen würde¹⁾.

Alle übrigen, hier nicht genannten Länder hatten in ihre Verfassungen keine Immunitätsbestimmungen aufgenommen.

Die ersten Immunitätsbestimmungen für Reichstagsabgeordnete finden sich im § 117 der Frankfurter Reichsverfassung von 1849. Die weitere reichsrechtliche Entwicklung zum Art.31 der RV von 1871 geht auf den Art.84 der Preussischen Verfassung vom 31.Januar 1850 zurück²⁾, der wiederum eine fast wörtliche Wiedergabe des Art.45 der belgischen Verfassung von 1831 darstellt. Der Art.31 der RV von 1871 schützte lediglich die Reichstagsabgeordneten; eine dem § 11 StGB entsprechende reichseinheitliche Regelung für Landtagsabgeordnete gab es bis 1919 nicht. Erst die WV vom 14.August 1919 enthielt dann eine einheitliche Immunitätsvorschrift (Art.37) für Reichs- und Landtagsabgeordnete.

Die nach 1945 neu entstehenden Länder nahmen dann voneinander abweichende Immunitätsnormen in ihre Verfassungen auf. Da das Grundgesetz ähnlich der RV von 1871 nur die Bundestagsabgeordnetenimmunität regelte, bestand damit

1) Vgl. hierzu den Wortlaut bei Fuld, ArchÖffR Bd.4,

2) Vgl. Laband S.332.

S.352 ff.

wieder der Rechtszustand wie vor 1919. Damit tauchte vor allem wieder die Streitfrage nach dem räumlichen Geltungsbereich der einzelnen Landesimmunitätsnormen auf. Das dritte Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1953 brachte hier eine Klärung, indem es einen neuen § 152 a in die StPO einfügte und darin bestimmte, daß die Immunitätsnormen eines Landes auch in den anderen Ländern der Bundesrepublik und von den Bundesbehörden beachtet werden müßten. Eine einheitliche Rechtsquelle für die Landtagsabgeordnetenimmunität wurde damit jedoch nicht geschaffen. Grundlage der Immunität der Landtagsabgeordneten bleiben vielmehr weiterhin die Normen der Landesverfassungen¹⁾.

3. Geschichte des Zeugnisverweigerungsrechts

Das Zeugnisverweigerungsrecht ist das jüngste der drei Parlamentsprivilegien. Es wurde erstmalig im Art. 38 der WV einheitlich für Reichs- und Landtagsabgeordnete festgelegt.

Vorher hatte man allerdings bereits versucht, ein Zeugnisverweigerungsrecht aus dem Art. 30 der RV von 1871 abzuleiten. Vor allem Fuld²⁾ folgerte aus dem Verbot des außerhalb der Versammlung "Zur-Verantwortung-Ziehens", daß es unstatthaft sei, einen Abgeordneten wegen einer in Ausübung seines Berufes getanen Äußerung als Zeuge zu vernehmen. Zur Begründung verwies er weiterhin auf die englische und französische Verfassungsgeschichte. Die Mehrzahl der Autoren sprach sich allerdings gegen ein Zeugnisverweigerungsrecht auf Grund des Art. 30 der RV von 1871 aus³⁾, weil nach ihrer Meinung eine strikte Auslegung des Wortlautes eine solche Ausdehnung nicht zuließ. Zudem ließe sich auch aus der deutschen Verfassungsgeschichte ein solches Recht nicht begründen. Noch die Frankfurter Nationalversammlung hatte nämlich 1848 nach heftigen Debatten ein Zeugnisver-

1) Siehe Näheres unter § 7 und § 8 dieser Arbeit.

2) Fuld, ArchÖffR. Bd. 4 S. 344 ff., Fuld, Gerichtssaal Bd. 35 S. 536.

3) Vgl. Lewald S. 54 ff., Altsmann S. 589 ff., Seidler S. 92, Laband S. 331, Hubrich S. 371 ff., Hatschek S. 487.

weigerungsrecht der Abgeordneten ausdrücklich abgelehnt. Im Reichstag selbst blieb der auf Grund eines praktischen Falles am 6. März 1886 eingebrachte Antrag, den Reichstagsabgeordneten ein Zeugnisverweigerungsrecht über ihre beruflichen Äußerungen einzuräumen, unerledigt¹⁾.

Erst im Jahre 1917 beantragte ein vom Reichstag eingesetzter Verfassungsausschuß die Einführung eines Artikels 30 a, worin den Mitgliedern ein Zeugnisverweigerungsrecht zugebilligt wurde²⁾.

Bei den Beratungen zur Weimarer Verfassung wurde dieser Entwurf wieder aufgegriffen und nach einigen Änderungen als Art. 38 geltendes Recht. Wie Art. 36 und 37 WV galt auch Art. 38 WV sowohl für Reichs- als auch für Landtagsabgeordnete.

Nach 1945 wurde der Art. 38 WV zum Teil wörtlich in die neuen Länderverfassungen übernommen. Das dritte Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1953 brachte hier dann eine bundeseinheitliche Regelung, indem es in den §§ 53 I Ziff. 4 und 97 Abs. 3 StPO ein einheitliches Zeugnisverweigerungsrecht für Bundes- und Landtagsabgeordnete statuierte.

§ 4 Zweck und Berechtigung der Parlamentsprivilegien

I. Indemnität

Die Indemnitätsbestimmungen ermöglichen dem Abgeordneten eine wirklich freie Ausübung seines Mandates. Er kann, nur seinem Gewissen unterworfen, im Parlament frei seine Meinung kundtun, ohne befürchten zu müssen, für irgendeine Äußerung, die vielleicht wegen ihrer ungeschickten Formulierung eine Beleidigung enthält, außerhalb des Hauses zur Verantwortung gezogen zu werden.

Bei nur oberflächlicher Betrachtung könnte man zu der

1) Vgl. hierzu Hatschek S. 483, Doch S. 91.

2) RTDrucks. 1914/1917 Bd. 332 Nr. 1104 S. 1181; vgl. auch Hatschek S. 488.

Ansicht gelangen, daß solche Indemnitätsvorschriften überflüssig seien, da doch bereits durch Art.5 des Grundgesetzes jedem Bürger der Bundesrepublik, und damit auch den Landtagsabgeordneten, das Recht der freien Meinungsäußerung gewährleistet wird. Wie jedoch aus dem Absatz 2 des Art.5 GG hervorgeht, findet das Recht der freien Meinungsäußerung seine Schranken in den allgemeinen Gesetzen, insbesondere also in Strafgesetzen (§§ 185 ff.StGB) sowie anderen Schutzgesetzen (§ 824 BGB). Verletzt ein Bürger also in Ausübung seines Rechts der freien Meinungsäußerung die zuletzt genannten Gesetze, so kann er dafür zur Verantwortung gezogen werden. Die Indemnitätsbestimmungen sichern nun über den Art.5 GG hinaus dem Abgeordneten zu, auch dann nicht außerhalb des Parlaments zur Verantwortung gezogen zu werden, wenn er in Ausübung seines Berufes eine Äußerung macht, für die ein einfacher Bürger gerichtlich belangt werden könnte¹⁾.

Was rechtfertigt nun solche, die Parlamentsmitglieder - zumindest im Ergebnis²⁾ - vor den übrigen Bürgern bevorzugende Bestimmungen?

Wie die geschichtlichen Ausführungen gezeigt haben, ist die Redefreiheit, fußend auf dem Gedanken der Volkssouveränität, der Volksrepräsentanz und der Gewaltenteilung, aus Frankreich kommend, von den deutschen Staaten übernommen worden.

Die ersten Versuche, die man in Deutschland unternahm, um die Redefreiheit der Abgeordneten rechtlich zu begründen, standen daher naturgemäß ganz unter dem Einfluß der in Frankreich entwickelten konstitutionellen Doktrin. Man vertrat die Auffassung, daß die Abgeordneten die juristischen Vertreter des souveränen Volkes seien, und ihnen daher in Ausübung ihres Berufes die gleiche Unverletzlichkeit zukomme wie dem souveränen Volke selbst. Der Heidelberger Rechtslehrer K.S.Zachariae, als wohl bedeutendster Vertreter die-

1) Vgl. auch Troitzsch S.69, Errera S.107.

2) Ob eine Durchbrechung des Gleichheitssatzes (Art.3 GG) vorliegt, siehe weiter unten.

ser Anschauung, faßte seine Ansicht in der im Jahre 1834 erschienenen Abhandlung "Sind in den deutschen constitutionellen Monarchien die Gerichte befugt, über Klagen zu entscheiden, welche vor ihnen wegen gesetzwidriger Äußerungen eines Mitgliedes der I. oder II. Kammer erhoben werden?"¹⁾ in dem Satz zusammen: "Vielmehr gilt von ihnen (den Volksvertretern), insofern sie in dieser Eigenschaft handeln und zu handeln berechtigt sind, dasselbe, was von dem Volke d.i. vom Souverän selbst gilt: Princeps legibus solutus est."²⁾ Zachariae folgerte daraus, daß die Redefreiheit der Abgeordneten auch dann als geltendes Recht anzusehen sei, wenn sich keine besondere Bestimmung darüber in der Verfassung befände³⁾. Das in die Verfassung aufgenommene Institut der Redefreiheit stelle nur die Deklaration eines schon bestehenden Rechtszustandes dar, womit dann die Berechtigung der Verfassungsnorm erwiesen sei.

Dem trat vor allem Gerau entgegen⁴⁾. Nach ihm ist nur das Parlament in seiner Gesamtheit Vertreter des Volkes, und selbst das nur, solange es sich in den durch das Gesetz gezogenen Schranken halte. Der einzelne Abgeordnete habe auf keinen Fall Anteil an der Souveränität des Volkes. Er sei daher für irgendwelche in Ausübung seines Berufes gemachten Äußerungen nur dann unverantwortlich, wenn dies ausdrücklich durch Gesetz festgelegt sei.

Im Jahre 1853 erschien dann eine Schrift von Herrmann⁵⁾, in der dieser nochmals die Ansicht K.S.Zachariaes, daß eine Repräsentativverfassung die berufliche Immunität der Abgeordneten als etwas Selbstverständliches in sich schliesse, widerlegte.

Die neuere Staatsrechtslehre hat die alten Anschauungen über die Volkssouveränität und die Stellung der Volksvertretung als der juristischen Repräsentanz des Volkes nun völlig

1) Archiv f.d.ziv.Praxis, Bd.17 S.173 ff.

2) Zachariae S.198.

3) Zachariae S.208.

4) Vgl. Gerau, Zeitschr.f.Zivilr.und Prozeß n.F. Bd.1 S.1.

5) Vgl. Herrmann, Archiv des Kriminalrechts 1853 S.341 ff.

überwunden und an ihre Stelle die Lehre von der Einheit des Staates gesetzt¹⁾.

In früheren Zeiten vertrat man die Auffassung, daß dem unverletzlichen Souverän ein von ihm beherrschtes Rechtssubjekt gegenüberstehen müsse. So setzte man das Staatsvolk in Gegensatz zum herrschenden souveränen Fürsten. Nach dem Sieg der Volkssouveränitätslehre suchte man ein dem neuen Souverän Volk gegenüberzustellendes Rechtssubjekt und fand es in Gestalt des Rechtssubjekts Staat. Das souveräne Volk und damit auch die Vertreter dieses Volkes waren nach dieser alten Lehre²⁾ gegenüber dem Staat genau so unverletzlich wie vorher der souveräne Fürst gegenüber dem Volk.

Nach der Lehre Otto v. Gierkes von der realen Verbandsperson sind Staat und Volk keine Gegensätze mehr. Der Staat ist vielmehr das organisierte Volk³⁾ oder, wie Helfritz es ausdrückt⁴⁾, "die Vereinigung der Menschen innerhalb eines bestimmten Gebietes zu einer organisierten Gesamtpersönlichkeit mit hoheitlicher Gewalt". Aus dieser Grundauffassung vom Wesen des Staates ergibt sich unzweideutig die Unhaltbarkeit jener älteren Lehre, nach der die Abgeordneten als juristische Repräsentanten des souveränen Volkes dem Staate gegenüber unverletzlich sein sollten. Ist nämlich das Volk kein außerhalb des Staates, im Gegensatz zu ihm stehendes Rechtssubjekt, so ist es auch begrifflich nicht möglich, daß dieses Volk dem Staat "gegenüber" souverän und unverletzlich ist. Souverän ist vielmehr nur der Staat als organisiertes Volk⁵⁾⁶⁾. Volk und Volksvertretung aber sind jetzt

1) Vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht S.822 ff., Gierke, Grundbegriffe des Staatsrechts S.98 ff., G.Jellinek, Allgem. Staatslehre S.136 ff., Helfritz S.83 ff.

2) Vgl. oben die Ansicht K.S.Zachariaes.

3) Vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht S.830.

4) Vgl. Helfritz S.94.

5) Vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht S.830.

6) Der dem scheinbar entgegenstehende Satz "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" (Art.20 Abs.2 Satz 1 GG) ist, wie Jellinek (Allgem.Staatslehre S.551) es ausdrückt, nicht normativer, sondern nur theoretischer Natur. Träger der Staatsgewalt ist allein der Staat (Jellinek aaO. S.552). Das Volk ist jedoch sein "höchstes Organ, welches den Staat in Tätigkeit setzt und erhält und die oberste Entscheidungsgewalt besitzt" (Jellinek aaO.S.554).

lediglich zwei Organe des Staates¹⁾, deren sich dieser neben anderen Organen zur Verwirklichung seines Willens bedient.

Auch der Versuch, die Indemnität der Volksvertreter als einen selbstverständlichen Ausfluß der Gewaltenteilungslehre zu bezeichnen und damit rechtlich zu begründen, muß scheitern.

Die einheitliche Verbandsperson Staat als Subjekt der Staatsgewalt kann wie jede Einzelperson nur einen einheitlichen Willen haben²⁾. Diesen einheitlichen Willen bringt der Staat durch seine verschiedenen Organe zum Ausdruck und übt damit die an sich einheitliche Staatsgewalt aus. Es liegt also keine eigentliche Gewaltenteilung vor, sondern nur eine Zuständigkeitsverteilung unter verschiedene voneinander möglichst unabhängige Organe, die dann zusammen den einheitlichen Staatswillen kundtun. Aus dieser bloßen Zuständigkeitsverteilung, durch die die Volksvertretung mit der Gesetzgebung beauftragt worden ist, kann nun aber nicht die Indemnität der Volksvertreter als zwingende Rechtsfolge abgeleitet werden³⁾.

Wir kommen damit zu dem Ergebnis, daß die Indemnität der Abgeordneten keineswegs eine begriffliche Folge des staatsrechtlichen Zustandes in Deutschland ist. Wäre die Indemnität den Abgeordneten also nicht ausdrücklich zugesichert, so könnten sie, wie alle anderen Bürger, wegen jeder ungesetzlichen Äußerung im Parlament auch außerhalb desselben zur Verantwortung gezogen werden.

Der Grund für die Einrichtung des Instituts der Redefreiheit ist daher nicht auf verfassungsrechtlichem Gebiet

.. So gesehen, übt das Volk zwar praktisch die ganze Staatsgewalt aus (und so wird auch der Artikel 20 Abs.2 Satz 1 des Grundgesetzes verstanden werden müssen), ohne indessen als bloßes Organ des Staates rechtlich Träger der Staatsgewalt zu sein.

- 1) Vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht S.829, G.Jellinek, Allgemeine Staatslehre S.554 f., Maunz S.191, Helfritz S.93f.
- 2) Vgl. hierzu und auch zum Folgenden G.Jellinek, Allgem. Staatslehre S.540 ff., Gierke, Genossenschaftsrecht S.829 f., Helfritz S.116 ff.
- 3) Vgl. auch Ibert S.62.

zu finden. Ausschlaggebend für die Aufnahme der Indemnitätsbestimmungen auch in die neueren Verfassungen waren lediglich politische Zweckmäßigkeitserwägungen¹⁾. Aufgabe des Abgeordneten ist es, im Parlament frei und offen seine Meinung über die zur Beratung stehenden Gegenstände zu äußern. Soweit sich diese formell ordnungsmäßige Tätigkeit auch materiell in den Grenzen des Rechtmäßigen hält, versteht es sich von selbst, daß der Abgeordnete dafür nicht zur Verantwortung gezogen werden kann. Da der Beruf eines Abgeordneten ihn unter Umständen auch zum öffentlichen Ankläger werden läßt, etwa beim Kritisieren irgendwelcher Regierungsakte, wird man dabei auch zum Teil solche Äußerungen noch als materiell rechtmäßig ansehen müssen, die im Munde eines einfachen Bürgers schon eine strafbare Handlung darstellen würden. Darüber hinaus kann es aber die Hitze des Gefechts mit sich bringen, daß der Abgeordnete in formell ordnungsmäßiger Ausübung seines Berufes Äußerungen macht, die materiell nicht mehr mit der Abgeordnetentätigkeit zu rechtfertigen sind, ohne daß dabei auf Seiten des Abgeordneten ein böser Wille vorzuliegen braucht. Würde ein Abgeordneter in solchen Fällen zur Verantwortung gezogen werden, bestände die Möglichkeit, daß er bei späteren Gelegenheiten gar nicht mehr erst das Wort ergreift, aus Furcht davor, daß ihm seine Äußerungen hinterher wieder als Beleidigung ausgelegt werden könnten. Die Gefahr, daß in der Hitze des Parlamentsgefechtes unvorsichtige Äußerungen gemacht werden, rechtfertigt allerdings noch nicht allein die Indemnitätsbestimmungen. Wie von Bar²⁾ richtig feststellt, wird dies weniger vorkommen, je ruhiger und gebildeter die Männer sind, die ihre Ansichten in der Versammlung austauschen. Man will ja nun durch die Redefreiheit keineswegs die Ungebildeten privilegieren und ein Parlament von unbedachten Schreihälsen heranzüchten. Es wird aber auch vorkommen, daß ein Abgeordneter über Dinge redet, für die er zwar keine Beweise hat, die aber nach seiner Meinung unbedingt im Parlament behandelt werden müssen. Erklärte sich daraufhin jemand belei-

1) So auch Ebel S.24, Ibert S.62.

2) v.Bar, Redefreiheit S.11.

digt, müßte der Abgeordnete - ohne die Indemnitätsbestimmungen -, sofern er die Wahrheit seiner Behauptungen nicht erweisen kann, obwohl er von ihr fest überzeugt ist, bestraft werden (§ 186 StGB). Um sich Unannehmlichkeiten zu ersparen, würden die Abgeordneten sogenannte "heiße Eisen" dann nicht mehr anfassen, und es kämen im Parlament unter Umständen gerade die Dinge nicht mehr zur Sprache, deren Behandlung im Interesse des ganzen Staates von großer Bedeutung wäre.

Wenn man daher die Indemnitätsbestimmungen in die Verfassungen aufnahm, so geschah das, um den Abgeordneten eine wirklich freie und ungestörte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben zu ermöglichen¹⁾, und zwar nicht um der Abgeordneten selbst willen, sondern zum Zwecke der Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Demokratie und damit zum Wohle des ganzen Volkes. Denn ohne die völlige Freiheit der Rede, die den Abgeordneten ermöglicht, im Parlament rücksichtslos alles zu sagen, was ihnen gut erscheint, kann ein Parlament seine Funktionen nicht erfüllen. So gesehen, erhält auch, wie Ibert schon festgestellt hat²⁾, die oben³⁾ zitierte Äußerung von May, wonach die Redefreiheit ein wesentlicher Bestandteil jeden Parlaments sei und auch anerkannt werden müsse, wenn sie nirgends ausdrücklich verbürgt sei, einen Sinn; und so müssen auch wohl die Ausführungen von Röhl⁴⁾ verstanden werden, der die Redefreiheit - für den Fall, daß sie nicht gesetzlich geregelt ist - aus dem ungeschriebenen Recht der Demokratie herleiten will. Denn wenn auch die Redefreiheit zwar nicht begriffsnotwendig zum Parlamentsrecht gehört, so ist doch ohne sie ein wirkliches Funktionieren der Parlamentsarbeit kaum denkbar.

1) Vgl. auch Laband S.329, Nawiasky S.107 und 181, Koellreutter S.191, v.Mangoldt Anm.3 zu Art.46, Graf zu Dohna S.440, Herlan, Jur.Rundschau 1951 S.327, Seidler S.76.

2) Ibert S.63.

3) Siehe oben S.5.

4) Röhl S.29; Röhl untersuchte das Bestehen der Indemnität und Immunität für die Mitglieder der Hamburger Bürgerschaft, da die erste Hamburger Nachkriegsverfassung vom 15.Mai 1946 keine Immunitätsbestimmungen enthielt.

Wie gegen alle politischen Entscheidungen - und eine solche ist ja die Entscheidung für die parlamentarische Redefreiheit - ist auch gegen die Indemnität der Abgeordneten heftige Kritik laut geworden.

So sah vor allem Breuling eine große Gefahr darin, daß Abgeordnete unter dem Schutz der Indemnitätsbestimmungen Hoch- und Landesverrat begehen oder dazu anstiften könnten. Er forderte daher in seiner 1927 erschienenen Schrift¹⁾, dem Indemnitätsartikel 36 der WV hinzuzufügen:

"es sei denn, daß es sich um eine Aufforderung zu hochverräterischen Unternehmungen, um Landesverrat, Beihilfe und Anstiftung zu Hochverrat und Landesverrat, Verleumdung wider besseres Wissen, Staatsverleumdung oder um ein in dem xten Abschnitt²⁾ des Strafgesetzbuches aufgeführtes Verbrechen oder Vergehen handelt".

Gerade bei den Verbrechen gegen den Staat wird es nun aber häufig schwer sein, z.B. eine Anstiftung zum Hochverrat von noch erlaubter - ja sogar erforderlicher - Kritik an irgendwelchen Staatseinrichtungen zu unterscheiden. Eine Einführung derartiger Bestimmungen dürfte daher dem Staat mehr schaden als nützen.

Anders steht es dagegen mit der Verleumdung durch einen Abgeordneten. Keineswegs ist zu billigen, wenn ein Abgeordneter die Redefreiheit zu böswilligen Angriffen gegen Ehre und Ruf anderer Personen mißbraucht, die dagegen dann völlig wehrlos wären. Eine risikolose Verwendung solcher unsauberen Mittel zu beseitigen, wurde daher mit Recht wiederholt gefordert³⁾.

Interessant ist es, daß bereits das Preußische Obertribunal in seinem damals sehr angegriffenen Beschluß vom 29. Januar 1866⁴⁾ den Art. 84 der Preußischen Verfassung dahin ausgelegt hat, daß derselbe zwar die strafrechtliche

1) Breuling S. 39.

2) Als xten Abschnitt wünschte Breuling einen besonderen Abschnitt über Verbrechen und Vergehen von Abgeordneten - analog den Amtsdelikten (28. Abschn. d. StGB) ins StGB eingefügt zu sehen.

3) Vgl. Nawiaskey-Leusser Anm. zu Art. 27, auch v. Muralt S. 124 f.

4) Goltdammer, Archiv für Preussisches Strafrecht, Berlin 1866 14. Bd. S. 210 ff.

Verfolgbarkeit der Landtagsmitglieder wegen bloßer Beleidigungen ohne verleumderischen Charakter ausschlieÙe, nicht aber wegen der von jenen ausgesprochenen Verleumdungen¹⁾. Wenn der Entscheidung angesichts des Wortlauts des Art.84 auch nicht zugestimmt werden kann, so ist sie doch rechtspolitisch sehr beachtlich.

Erstmalig wurde dann in den Art.46 Abs.1 des Grundgesetzes (GG) der Satz aufgenommen: "Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen."

Der Antragsteller Dr.Menzel führte dazu im parlamentarischen Rat aus²⁾:

"Die Indemnität, die hier vorgesehen ist, soll eine möglichst breite Basis für die politische Betätigung der Abgeordneten bieten, aber sie muß ihre Grenze da haben, wo eine politische Notwendigkeit, ein politisches Bedürfnis gar nicht mehr besteht. Wenn ein Abgeordneter wider besseres Wissen die Ehre eines anderen verletzt, so kann man das nicht mehr mit den Erfordernissen eines fairen politischen Kampfes begründen. Ich bin der Meinung, daß es notwendig ist, solche Auswüchse zu unterbinden und auch zu vermeiden, daß sich jemand aus politischen Gründen auf seine Straflosigkeit beruft, nur um dadurch einen anderen wider besseres Wissen in seiner Ehre zu verletzen."

Dr.Menzel verwies dann auf den Art.42³ GG, nach dem wahrheitsgetreue Berichte über öffentliche Bundestagssitzungen straflos bleiben.

"Wenn ein Abgeordneter das Recht hätte, wider besseres Wissen zu verleumden, dann würde damit die Möglichkeit gegeben werden, daß die ihm politisch nahestehende Presse - wobei der Berichterstatter natürlich gutgläubig sein kann - von dem Abgeordneten als eine Art Werkzeug benutzt wird, um diese Verleumdungen ins Land hinein zu tragen und dadurch die Existenz, die moralische, familiäre, wirtschaftliche, berufliche Existenz eines Menschen zu untergraben, der sich nicht wehren kann Ich halte meinen Antrag im Interesse der Reinigung unseres politischen Kampfes und zur Herbeiführung eines gesunden Niveaus für richtig."

Gleiche Bestimmungen enthalten jetzt alle nach dem Grundgesetz geschaffenen Landesverfassungen und der § 11 StGB in seiner durch das dritte Strafrechtsänderungsgesetz geschaffenen Neufassung.

1) Vgl. Näheres dazu bei Hubrich S.279 ff.

2) Parl.Rat, Verh.d.H.A. S.21.

Noch weiter ging der bayerische Gesetzgeber, der im Art.27 der bayerischen Verfassung vom 2.Dezember 1946 nur noch die Abstimmungen, nicht aber mehr die Äußerungen des Abgeordneten geschützt sehen wollte¹⁾. Dies dürfte jedoch eine etwas zu große Einschränkung der Indemnität, ja praktisch die völlige Aufhebung der Redefreiheit bedeuten.

Von der Heyden²⁾ wendet sich daher auch sehr scharf gegen diese Fassung der bayerischen Indemnitätsbestimmung und bezeichnet sie als einen "Schlag gegen das Lebensgesetz der Demokratie, die ohne freie Rede und freie Kritik und ohne das volle Licht der Öffentlichkeit kaum gedeihen kann"³⁾.

Am glücklichsten erscheint daher die dem Grundgesetz nachgebildete Fassung des jetzt für alle westdeutschen Landtagsabgeordneten geltenden⁴⁾ § 11 StGB. Sie gewährt den Abgeordneten die zur Ausübung ihrer dem Staatswohl dienenden und daher im Gemeininteresse liegenden Aufgaben unbedingt erforderliche Unabhängigkeit, berücksichtigt dabei aber auch das Interesse des einzelnen Bürgers an einem Schutz vor böswilliger Verleumdung durch einen Abgeordneten.

Abschließend ist hier nun noch kurz auf die Frage einzugehen, ob die Indemnitätsbestimmungen gegen den Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetz (Art.3 GG) verstoßen, indem sie den Abgeordneten gestatten, Handlungen zu begehen, für die ein einfacher Bürger zur Verantwortung gezogen würde.

Fast alle Bearbeiter des Indemnitätsproblems sehen tatsächlich eine Durchbrechung des Gleichheitssatzes als gegeben an⁵⁾, rechtfertigen sie jedoch mit dem Gemeininteresse an dem Bestehen der Indemnitätsregelung. M.E. erübrigt sich aber eine solche Rechtfertigung, da eine Verletzung des Gleichheitssatzes gar nicht gegeben ist.

1) Über das Verhältnis von Art.27 der bayer.Verf. zu § 11 StGB siehe unten § 6,I.

2) von der Heyden S.134/135.

3) von der Heyden S.135.

4) Vgl. darüber unten § 6,I.

5) Vgl. z.B. Nebinger Anm.1 zu Art.65, Süsterhenn-Schäfer Anm.2 zu Art.93.

Daß der Gleichheitssatz trotz der Worte "vor dem Gesetz" auch den Gesetzgeber bindet, wird heute kaum noch ernstlich bestritten¹⁾. Wäre nämlich eine Bindung des Gesetzgebers nicht anzuerkennen, so würde das Gleichheitsproblem in diesem Zusammenhang überhaupt nicht auftauchen; denn nur dem Gesetzgeber wird ja von den meisten Schriftstellern vorgeworfen, durch die Indemnitätsregelung künstlich Ungleichheiten geschaffen zu haben. Dem muß aber widersprochen werden.

Der Gleichheitssatz verbietet jede willkürliche²⁾ Bevorzugung oder Benachteiligung einer Person oder eines Personenkreises. Was den Gesetzgeber betrifft, so darf er nicht künstlich Ungleichheiten, aber ebensowenig künstlich Gleichheiten schaffen³⁾. Sehr klar brachte dies ein Satz zum Ausdruck, der bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates zunächst als Abs.2 des Art.1 b in den Entwurf eines Grundgesetzes aufgenommen worden war, aber später wieder gestrichen wurde: "Der Gesetzgeber muß Gleiches gleich, Verschiedenes nach seiner Eigenart behandeln."⁴⁾ Obwohl dieser Satz nicht mit in die Verfassung aufgenommen wurde, darf er nach Ansicht von v.Mangoldt⁵⁾ so behandelt werden, als stände er im Text. Beim Vorliegen von gleichen wesentlichen Merkmalen sind Sachverhalte also gleich und bei ungleichen wesentlichen Merkmalen ungleich zu beurteilen.

Die Indemnitätsnormen befreien die Abgeordneten von der Verantwortung für ihre im Parlament gemachten unerlaubten Äußerungen. Nur die Abgeordneten laufen aber auch überhaupt Gefahr, im Parlament unerlaubte Äußerungen zu machen,

1) Vgl. Aldag S.5 ff., Maunz S.90, Wernicke im Bonner Kommentar Anm.II,1a zu Art.3, v.Mangoldt Anm.2 zu Art.3, Nebinger Anm.II,3 zu Art.2, anderer Ans. früher Anschütz Anm.zu Art.109 WV.

2) Vgl. v.Mangoldt Anm.2 zu Art.3, Nawiaskey-Lausser, Erläuterung zu Art.118, Maunz S.90, Leibholz, Gleichheit v.d. Gesetz S.187.

3) Vgl. Wernicke in Bonner Kommentar Anm.II 1 a zu Art.3.

4) Grundgesetz (Entwurf), Stellungnahme des allgemeinen Redaktionsausschusses zu den Formulierungen der Fachausschüsse (Drucksache Nr.282 v.16.Nov.1948, abgedr. in "Parlamentarischer Rat, Grundgesetz f.d.Bundesrepublik Deutschland, Entwürfe" Bonn 1948/49 S.17.

5) Vgl. v.Mangoldt Anm.2 zu Art.3.

da der einfache Bürger dort gar nicht zu Worte kommt. Diese mit dem Abgeordnetenberuf verbundene Gefahr, in Ausübung ihrer dem Wohl des Volkes dienenden Funktion unerlaubte Äußerungen zu machen, ist ein besonderer wesentlicher Umstand, der daher insoweit eine andere Behandlung der Abgeordneten gegenüber den übrigen Bürgern durch den Gesetzgeber rechtfertigt¹⁾. Bei der Schaffung der Indemnitätsbestimmungen berücksichtigte der Gesetzgeber also lediglich die sich aus dem Abgeordnetenberuf den anderen Bürgern gegenüber ergebende Ungleichheit, nahm also keineswegs eine willkürliche Bevorzugung der Abgeordneten vor und verletzte daher auch nicht den Gleichheitssatz²⁾.

II. Immunität

Wie die vorstehenden Untersuchungen gezeigt haben, ist die Indemnität der Abgeordneten keineswegs eine zwingende, sich aus dem Gedanken der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung ergebende Rechtsfolge ihrer Stellung als Volksvertreter, sondern vielmehr nur eine aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen eingeführte Rechtseinrichtung. Gilt dies für die Indemnität, so muß es erst recht für die jetzt zu rechtfertigende Immunität der Abgeordneten gelten; denn diese mit dem Beruf des Abgeordneten keineswegs so eng wie die Redefreiheit zusammenhängende Einrichtung kann sich noch weniger als die Indemnität zwingend aus der Rechtsstellung der Volksvertreter ergeben. Auch die außerberufliche Immunität - kurz Immunität - beruht also nicht auf juristischen, sondern auf politischen Erwägungen.

Ihr ursprünglicher Zweck ergibt sich aus ihrer Entstehungsgeschichte. Sie ist ein Ergebnis der konstitutionellen

-
- 1) Daß diese andere Behandlung nicht um der Abgeordneten selbst willen geschehen ist, sondern nur um ihnen im Interesse des ganzen Volkes eine völlig freie Ausübung ihrer Funktionen zu sichern, ist ja bereits oben gesagt.
 - 2) Ebenso, wenn auch ohne Begründung, v.Rönne S.174, vgl. auch Koppenhagen S.35 "... statuiert sie (die parlamentarische Redefreiheit) keine Rechtsausnahme, sondern zieht sie nur die Folge der der Volksvertretung und ihren Mitgliedern gebührenden Funktionen."

Bewegung gegen Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts¹⁾. Die Abgeordneten sollten vor willkürlichen tendenziösen Verfolgungen durch die ihre Macht schwinden sehende Exekutive geschützt werden²⁾, um dem Parlament eine Ausübung der ihm zugedachten Funktionen zu ermöglichen. Es sollte also die Gefahr unterbunden werden, daß die Exekutive, unter dem Vorwand, strafbare Handlungen zu verfolgen, Einfluß auf die Legislative nahm, indem sie durch die Verhaftung von politisch anders denkenden Abgeordneten die Funktionsfähigkeit des Parlaments schwächte oder ganz lahmlegte. Daß dies der Zweck der Immunität - zumindest ursprünglich - war, zeigt auch die Bestimmung, daß Verhaftungen auf frischer Tat ohne weiteres möglich sind, da in diesem Fall ja tatsächlich eine strafbare Handlung gegeben ist und der Verdacht einer tendenziösen Verfolgung nicht aufkommen kann³⁾.

Die jetzt in Deutschland bestehende Regierungsform des Parlamentarismus hat nun aber das Verhältnis zwischen Parlament und Exekutive geändert. Die Regierung - also die Exekutive - ist jetzt vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Entzieht das Parlament einem Minister oder der ganzen Regierung⁴⁾ das Vertrauen, so müssen der Minister bzw. die Regierung zurücktreten, also ihre Ämter zur Verfügung stellen. Es ist unter diesen Umständen kaum anzunehmen, daß ein Exekutivorgan es wagen wird, eine Verfolgung vorzunehmen, die die Mehrheit des Parlaments als tendenziös empfindet⁵⁾. Das Parlament würde sich jetzt gegen derartige Verfolgungen dadurch schützen, daß es der Exekutive sein Mißtrauen ausspricht und sie dadurch zum Rücktritt zwingt. Eine Minder-

1) Vgl. Bockelmann S.10.

2) Vgl. Bockelmann S.10, Hatschek S.457, Meyer-Anschütz S.378, Bornhak S.429, Herlan, Jur.Rundschau 1951 S.327, Nawiasky-Leusser Anm.zu Art.28.

3) RGSt 59, 113 ff.(114).

4) Ob ein Landtag jedem einzelnen Minister oder nur dem Ministerpräsidenten und damit der gesamten Regierung das Vertrauen entziehen kann, ist in den einzelnen Landesverfassungen verschieden geregelt. So kann z.B. in Bremen (Art.110) und Rh.Pfalz (Art.99) jedem einzelnen Minister das Vertrauen entzogen werden, in Bayern (Art.44 Abs.2) und Hessen (Art.114) dagegen nur dem Ministerpräsidenten und mit ihm der gesamten Regierung.

5) Vgl. Bockelmann S.12.

heit könnte dagegen ohne Gefahr verfolgt werden; denn sie besitzt nicht die Macht, der Regierung das Vertrauen zu entziehen. Dieser Minderheit würde aber auch unter Umständen die Immunität kein großer Schutz bedeuten; denn diese könnte ohne weiteres von der Mehrheit aufgehoben werden. Die früheren Länder der Deutschen Demokratischen Republik hatten daher in ihre Verfassungen die Bestimmung aufgenommen, daß die Aufhebung der Immunität nur mit 2/3 Mehrheit erfolgen könne¹⁾. Fischer²⁾ sieht in dieser Bestimmung die Gefahr, daß sich eine Verbrecherclique im Parlament festsetzt, die durch das Nicht-Zustande-Kommen der erforderlichen 2/3 Mehrheit nicht ihrem Richter überantwortet werden kann. Er geht dabei also praktisch, ohne es ausdrücklich zu erwähnen, davon aus, daß die Spannung heute nicht mehr zwischen Parlament und Exekutive besteht, sondern innerhalb des Parlamentes zwischen Regierungsparteien und Opposition. In diesem Fall ist die Immunität aber nicht mehr mit ihrem ursprünglichen Zweck, nämlich Schutz des Parlaments vor der Exekutive, zu rechtfertigen.

Es hat sich daher in neuerer Zeit die Auffassung durchgesetzt, daß die Immunität die Funktionsfähigkeit des Parlaments erhalten soll, indem sie verhindert, daß ein Abgeordneter ohne Zustimmung des Parlaments seinem Wirkungskreis entzogen wird und damit seine Arbeitskraft für das Parlament und damit für das Volk verloren geht³⁾. Bockelmann⁴⁾ will ein solches Argument mit der Begründung nicht gelten lassen, daß das Fehlen einzelner Abgeordneter die Beschlußfähigkeit des Hauses nicht gefährden könne. Dem ist aber entgegenzu-

1) Vgl. Thüringen Art.23 Abs.2, Sachsen-Anhalt Art.40 Abs.1, Mecklenburg Art.41 Abs.1, Sachsen Art.41 Abs.2. Lediglich Mark Brandenburg Art.23 Abs.3 verlangte nur einfache Mehrheit.

2) Vgl. Fischer S.100.

3) Vgl. Herlan, Juristische Rundschau 1951 S.327, Abgeordneter Dr.v.Merkatz i.d.14.Sitzung des Bundestages Sten. Ber.BT S.331 ff. Auch OLG Karlsruhe in Juristische Wochenschrift 1925 S.1027 (1028), Mende, BT Drucks.2550 S.20, Maunz S.206, Koellreutter S.191.

4) Bockelmann S.18.

halten, daß zwar die Beschluß f ä h i g k e i t des Hauses durch das Fehlen einzelner Abgeordneter im allgemeinen nicht gefährdet wird, daß aber bei knappen Mehrheitsverhältnissen¹⁾ das Beschluß e r g e b n i s sehr von einzelnen Stimmen abhängen kann. Es ist daher nicht angängig, daß einzelne Abgeordnete ohne Zustimmung des Parlaments wegen irgendwelcher vielleicht unbedeutenden Anschuldigungen, die sich unter Umständen hinterher noch als unbegründet herausstellen, vom Parlament ferngehalten werden, und dadurch einige Beschlüsse, die sonst eine Mehrheit gefunden hätten, nicht gefaßt werden können. Hier muß das Parlament die Möglichkeit haben zu entscheiden, ob im Interesse einer erfolgreichen, dem Volksganzen dienenden Parlamentsarbeit das Interesse an der sofortigen Strafverfolgung eines Abgeordneten zurückzustehen hat. Das Parlament darf bei dieser Entscheidung aber nicht etwa das Interesse des einzelnen Abgeordneten an der Aufrechterhaltung seiner Immunität berücksichtigen, sondern es muß stets das Staatswohl im Auge haben; denn keineswegs dient die Immunität dem Zweck, einen Verbrecher deshalb, weil er Abgeordneter ist, der gerichtlichen Bestrafung zu entziehen²⁾.

Neben der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit soll die Immunität auch das Ansehen des Parlaments wahren³⁾. In der Tat ist es mit der Würde dieses höchsten Organs in jedem Land nur schwer zu vereinbaren, wenn seine Mitglieder etwa am Ausgang des Parlamentsgebäudes von den Angehörigen der anderen Staatsorgane verhaftet würden, ohne daß das Parlament hiergegen irgendetwas unternehmen könnte. In diesem Zusammenhang sind auch die Ausführungen von Leibholz⁴⁾ zu lesen:

-
- 1) So haben z.B. nach der Wahl zur Hamburger Bürgerschaft vom 1. Nov. 1953 der Hamburger Block (CDU, FDP, DP und BEE) 62, die SPD 58 Sitze.
 - 2) Vgl. Meyer-Anschütz S. 378.
 - 3) Vgl. Maunz S. 206, Tatarin-Tarnheyden S. 438, Mende BT Drucks. 2550 S. 20, Herlan, MDR 1950 S. 519, v. Mangoldt Anm. 4 zu Art. 46, Giese Anm. zu Art. 46, Bockelmann S. 18, Dr. v. Merkatz, Sten. Prot. Bundestag S. 331.
 - 4) Leibholz, Wesen der Repräsentation S. 170/71.

"Nach dem ihnen (den Immunitätsvorschriften) zugrundeliegenden ursprünglichen meist in Vergessenheit geratenen Sinn sollen die Repräsentanten, die als Träger eines hohen Wertes und der nationalen Bildung über den täglichen Interessenkämpfen und Gegensätzen stehen sollen, auch eine besondere, sie vor den anderen Staatsbürgern auszeichnende Behandlung erfahren ... Ohne Immunität würde der Abgeordnete zu einem 'gewöhnlichen' Staatsbürger gestempelt werden, würde vor allem die Selbständigkeit, die gerade zum Wesen der politisch dezidierenden, repräsentativen Volksvertretung gehört, verloren gehen ..."

Versteht man diese Sätze so, daß nicht der einzelne Abgeordnete um seiner selbst willen mit Hilfe der Immunitätsätze hervorgehoben werden soll, sondern daß diese nur der Würde des Parlaments entsprechen und helfen sollen, sie zu wahren, so wird damit das oben Gesagte unterstützt.

Leider ist nun in den zurückliegenden Jahrzehnten das Immunitätsrecht des öfteren mißbraucht worden¹⁾. Es ist daher verständlich, daß verschiedentlich scharfe Angriffe gegen dieses Rechtsinstitut geführt worden sind. Vor allen Dingen wird beklagt, daß auch staatsfeindliche Elemente, die im Parlament sitzen, durch die Immunität geschützt werden. So weist Hönl²⁾ auf die programmatische Einstellung der KPD hin, die Immunität zur illegalen Arbeit auszunutzen.

Doch erscheint diese Gefahr nicht sehr groß; denn befinden sich die staatsfeindlich eingestellten Abgeordneten in der Minderheit, so kann ihre Immunität jederzeit aufgehoben werden, haben sie aber die Mehrheit errungen, befinden sie sich auch sicherlich in der Regierung, werden nicht mehr als staatsfeindlich angesehen und daher ohnehin nicht mehr verfolgt.

Breuling³⁾ bezeichnet die Immunität als ein Übel, "weil die Heraushebung einer Gruppe von Staatsbürgern aus dem allgemeinen, für jeden Staatsbürger geltenden Recht zumal in einem demokratisch-republikanisch regierten Staate nach unserer Rechtsauffassung ein Übel darstellt".

1) Vgl. Nebinger Anm.6 zu Art.66.

2) Hönl "Staatszerstörender Parlamentarismus" in Monatschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform Bd.16 S.235 ff. (Zitiert bei Nöldeke Sp.1761).

3) Breuling S.1.

Er spielt damit auf die von fast allen Schriftstellern behauptete Verletzung des Gleichheitssatzes an. Tatsächlich wird sich hier im Gegensatz zur Indemnität¹⁾ eine Durchbrechung des Gleichheitssatzes nicht leugnen lassen. Die Abgeordneteneigenschaft stellt nämlich in bezug auf das außerberufliche Verhalten der Abgeordneten kein wesentliches Unterscheidungsmerkmal gegenüber den anderen Bürgern dar, das eine andere Behandlung der Abgeordneten in bezug auf ihr außerberufliches Verhalten allein aus dem Gleichheitssatz heraus - Verschiedenes nach seiner Eigenart zu behandeln - rechtfertigt. Diese vom Verfassungsgeber bewußt in Kauf genommene Durchbrechung des Gleichheitssatzes erhält ihre Berechtigung aber durch ihren Zweck. Wollte sie lediglich den Abgeordneten eine Rechtswohltat erweisen, so wäre das nicht zu billigen. Wie oben aber schon ausgeführt, will die Immunität das Ansehen und die Funktionsfähigkeit des Parlaments bewahren. Das gute Funktionieren der Parlamentsarbeit liegt aber im Interesse des ganzen Volkes. Der Verfassungsgeber sah dieses Volksinteresse an der Aufrechterhaltung eines arbeitsfähigen und tatsächlich nach dem Wählerwillen zusammengesetzten Parlaments mit Recht für wichtiger an, als die Beachtung der Gleichheit aller vor dem Gesetz. Er durchbrach den Gleichheitssatz also im Interesse aller Bürger²⁾.

Auch Breuling erkennt die Immunität als notwendig an, empfiehlt aber unter Hinweis auf die Verfassung der USA³⁾ dem damaligen Art.37 WV hinzuzufügen: "Die Bestimmungen des Art.37 beziehen sich nicht auf Verbrechen."⁴⁾

Geht man davon aus, daß der Zweck der Immunität nicht mehr darin liegt, tendenziöse Verfolgungen zu unterbinden, ist dieser Vorschlag Breulings durchaus diskutabel. Um eine tendenziöse Verfolgung zu verdecken, hätte selbstverständ-

1) Vgl. dazu oben S.41/42.

2) Vgl. dazu auch Röhl S.76: "Der Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetz und das Interesse an uneingeschränkter Rechtspflege finden somit ihre Grenzen notwendig vor den Pforten des tätigen Parlaments, wenn sie nicht die Demokratie stören oder gar zerstören wollen."

3) Vgl. oben S.11 Anm.1.

4) Breuling S.45.

lich auch die Verfolgung eines angeblichen Verbrechens vorgetäuscht werden können; geht es aber nur darum, dem Parlament die Entscheidung zu überlassen, ob die Wichtigkeit eines Abgeordneten dazu berechtigt, den Lauf der Justiz zu hemmen, so wäre ein Satz, wonach die Verfolgung eines Verbrechens grundsätzlich vorzugehen habe, sicherlich angebracht.

Bayern hat dann auch in den Artikel 28 seiner Verfassung den Satz aufgenommen, daß wenigstens der Landtag kein Strafverfolgungs- oder Haftaufhebungsverlangen stellen kann, wenn der Abgeordnete eines unpolitischen Verbrechens bezichtigt wird. Praktisch wird allerdings auch ohne derartige Bestimmungen bei Verbrechen die Immunität des Abgeordneten aufgehoben werden.

Ebenfalls eine Einschränkung der Immunität enthält die Verfassung von Nordrhein-Westfalen, die in ihrem Art. 48 Abs. 1 bestimmt, daß eine verleumderische Beleidigung durch einen Abgeordneten auch ohne Aufhebung der Immunität verfolgt werden kann. Sie geht damit also noch einen Schritt weiter als diejenigen Verfassungen, die Verleumdungen nicht unter den Indemnitätsschutz stellen, aber für ihre Verfolgung doch Aufhebung der Immunität verlangen. Es bleibt aber nun abzuwarten, wie sich diese, an sich erfreuliche, Bestimmung in der Praxis bewähren wird. Es besteht jedenfalls die Gefahr, daß ein Abgeordneter bei jeder Beleidigung zunächst einmal wegen Verleumdung verfolgt wird, da dies nun ohne weiteres zulässig ist, und sich dann erst im Laufe der Verhandlung ergibt, daß der Tatbestand des § 187 StGB gar nicht erfüllt ist.

Hönl¹⁾ verweist noch auf einen anderen Mißbrauch der Immunität, der darin besteht, daß Abgeordnete als verantwortliche Redakteure von Presseorganen zeichnen, um dann unter dem Schutz der Immunität systematisch Beleidigungen zu verüben. Diesem Mißstand versuchte der Gesetzgeber schon abzuhelpen, indem er durch Gesetz vom 4.3.1931 den § 8 Abs. 2

1) Siehe S. 47 Anm. 2 dieser Arbeit.

in das Pressegesetz von 1874 einfügte. Danach kann, wer nur mit besonderer Genehmigung strafrechtlich verfolgt werden kann, nicht verantwortlicher Redakteur einer periodischen Druckschrift sein. Ob diese Bestimmung heute noch gilt, ist umstritten¹⁾. Tatsache ist jedenfalls, daß sowohl im Bundestag als auch in einigen Landtagen Abgeordnete sitzen, die zugleich verantwortliche Redakteure periodischer Druckschriften sind²⁾. Eine vorbildliche Regelung dieser Frage enthalten die Verfassungen von Hessen und Bremen³⁾. Danach genießen Abgeordnete, die zugleich verantwortliche Schriftleiter einer Zeitung oder Zeitschrift sind, keinen Immunitätsschutz, wenn sie wegen einer in dieser Eigenschaft als Schriftleiter begangenen strafbaren Handlung verfolgt werden.

Die vorstehenden Ausführungen lassen eine Tendenz des Gesetzgebers erkennen, die Immunität auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken. Aufgabe der Parlamente ist es nun, von den Immunitätsbestimmungen maßvollen Gebrauch zu machen. Gerade die Handhabung der Immunität seitens der Parlamente wurde aber schon des öfteren heftig kritisiert.

So meint Nöldeke in einem bereits 1925 erschienenen Aufsatz⁴⁾, daß die Handhabung der Immunität durch die Parlamente zu einer schweren Schädigung der Rechtspflege und der öffentlichen Ordnung führe. Der badische Innenminister Remmele sagte am 17. Juni 1925 im badischen Landtag: "Wenn der Reichstag und die deutschen Parlamente ihre Stellungnahme zur Immunitätsfrage nicht bald ändern, dann ist eben heute jeder Mensch schutz- und wehrlos."⁵⁾

Theodor Eschenburg⁶⁾ machte nun in seinen Beiträgen zur Verfassung des neuen Südweststaates den Vorschlag, zwar

-
- 1) Vgl. darüber Löffler Anm. I 2 c zu § 8 Pressegesetz mit weiteren Literatur- und Rechtsprechungshinweisen sowie OLG Koblenz in NJW 1954 S. 206 f.
 - 2) Vgl. die Ausführungen des OLGR Schmitt auf der Konferenz der Landtagspräsidenten am 30. 5. 1953 in Mainz, Prot. S. 9.
 - 3) Hessen Art. 96 Abs. 4, Bremen Art. 95 Abs. 4. Vgl. Näheres unten § 7 II 11.
 - 4) Deutsche Juristen-Zeitung 1925 Sp. 1759 ff.
 - 5) Zitiert bei Nöldeke aaO.
 - 6) Eschenburg S. 41.

die üblichen Immunitätsbestimmungen aufzunehmen, aber den Staatsgerichtshof oder eventuell das Landtagspräsidium¹⁾ über die Aufhebung der Immunität entscheiden zu lassen. Er glaubt so, einem Mißbrauch der Immunität vorbeugen zu können. Das oberste Gericht - oder aber das Landtagspräsidium - werde andererseits auch ohne weiteres in der Lage sein, die politische Freiheit des einwandfrei handelnden Abgeordneten zu schützen²⁾. Es fragt sich nun aber, ob dieser Vorschlag, der - soweit aus den Protokollen ersichtlich - in der Verfassungsgebenden Landesversammlung gar nicht erst diskutiert worden ist, nicht etwas zu weit in die Rechte des Parlaments eingreift und daher mit der Würde des Parlaments, die durch die Immunität ja gerade mitgeschützt werden soll, unvereinbar ist.

Das Parlament wird allerdings dann selbst seinem Ansehen Schaden zufügen, wenn es die Immunität so handhabt, daß sie praktisch zu einem Freibrief für strafbare Handlungen durch Abgeordnete wird. Das Parlament muß sich also durch seine Behandlung der Immunitätsfragen der Immunität würdig erweisen. Es muß dabei immer die Frage vor Augen haben, was liegt hier mehr im wahren Interesse des Volkes, die Mitarbeit eines vielleicht unentbehrlichen Abgeordneten im Parlament oder die sofortige Verfolgung und Bestrafung eines Rechtsbrechers. Nur eine solche wirklich verantwortungsbewußte Handhabung der in Rede stehenden Vorschriften erfüllt den letzten Zweck der Immunität, nämlich dem Wohl des ganzen Volkes zu dienen. Damit erhält die Immunität dann auch ihre Berechtigung.

III. Das Zeugnisverweigerungsrecht

Grundsätzlich ist jeder Staatsbürger verpflichtet, über die von ihm gemachten Wahrnehmungen in einem vor Gericht

1) Die Angehörigen des Landtagspräsidiums sollen nach Eschenburg möglichst überhaupt keine Abgeordneten sein oder zumindest nach ihrer Wahl ins Präsidium aus ihrer Fraktion ausscheiden, wofür dann andere über die Landesliste nachrücken sollen.

2) Vgl. Eschenburg S.52.

schwebenden Prozeß auszusagen. Der § 53 Abs.1 Ziff.4 StPO sowie die Bestimmungen in den einzelnen Landesverfassungen¹⁾ schaffen für Mitglieder der Landtage eine Ausnahme von dem Grundsatz des Zeugniszwanges.

Zweck dieser Bestimmungen ist, das zwischen einem Abgeordneten und Dritten bestehende Vertrauensverhältnis zu schützen²⁾. Zu den Aufgaben des Abgeordneten gehört es, Mißstände im Staat aufzudecken und ihre Beseitigung zu veranlassen. Selbstverständlich sind die Abgeordneten allein nicht in der Lage, alle Mißstände selbst wahrzunehmen oder festzustellen, welche Einrichtungen zum Wohle des Volkes verbesserungsbedürftig sind. Sie bedürfen daher der Mitarbeit außenstehender Personen. Diese Personen werden den Abgeordneten ihre Wahrnehmungen häufig nur vertraulich mitteilen. Müssen sie nun befürchten, daß der Abgeordnete vor Gericht gezwungen werden kann, die Namen seiner Gewährsmänner und die vertraulichen Tatsachen selbst preiszugeben, besteht die Gefahr, daß den Abgeordneten keine weiteren vertraulichen Mitteilungen zugehen werden. Es würden dann unter Umständen Mißstände verborgen bleiben, die so eine große Gefahr für den Staat bilden.

Die Kehrseite des Zeugnisverweigerungsrechts ist darin zu sehen, daß unter Umständen die auch im öffentlichen Interesse liegende Erforschung der materiellen Wahrheit vor allem in Strafprozessen nicht möglich ist.

Zu beachten ist aber, daß es sich um ein Zeugnisverweigerungs"recht" handelt. Der Abgeordnete kann also, wenn er die Erforschung der materiellen Wahrheit im konkreten Fall für wichtiger hält, aussagen. Der Schutz des Dritten ist dadurch zwar, wie auch Erdmann³⁾ feststellt, kein vollständiger, doch ist entscheidend, daß der Abgeordnete nicht gegen seinen Willen zur Aussage gezwungen werden kann. Damit wird seine Stellung als Vertrauensmann seiner Wähler zwei-

1) Über das Verhältnis des § 53 Abs.1 Ziff.4 StPO zu den entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen vgl. unten § 9 I.

2) Vgl. Drexelius-Weber Anm.zu Art.17.

3) Erdmann S.90.

felllos gestärkt, was wieder für eine erfolgreiche Parlamentsarbeit von größter Bedeutung ist.

Mit diesen Ausführungen dürfte auch das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten, das, wie die Immunität¹⁾, bewußt von dem Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetz abweicht, gerechtfertigt sein.

§ 5 Die Rechtsnatur der Parlamentsprivilegien

I. Staatsrechtlich

1. Indemnität und Immunität

Die rechtliche Natur der Indemnitäts- und Immunitätsbestimmungen ist schon lange Gegenstand wissenschaftlichen Streites.

Es stehen sich im wesentlichen zwei große Gruppen gegenüber. Die eine²⁾ sieht in den Immunitätsvorschriften nur objektive Spezialrechtssätze. Die andere Gruppe ist der Meinung, daß hier subjektive Rechte verbrieft werden. Als Träger dieser subjektiven Rechte sieht man dabei die einzelnen Abgeordneten³⁾, aber auch das Parlament⁴⁾ oder beide nebeneinander⁵⁾ an.

Laband⁶⁾ als Hauptvertreter der ersten Gruppe ist der Ansicht, daß die Indemnitäts- und Immunitätsvorschriften keine subjektiven Berechtigungen begründen, vielmehr nur auf politischen und staatsrechtlichen Motiven beruhende Rechtssätze des Straf- und Prozeßrechtes sind. "Es sind objektive Spezialrechtssätze, nicht durch Privileg begründete subjektive Rechte, welche bestimmten Individuen zustehen.

1) Vgl. oben S.48.

2) So Laband S.329 ff., Hatschek S.451, Bornhak S.424, Kahl Sp.201 (203), Wolter S.14.

3) So Meyer-Anschütz S.369, Mende BT Drucks.2550 S.15, G.Jellinek, System d.subj.öfftl.Rechte S.162, Seidler S.86 ff., Hubrich S.341 ff.

4) So v.Rönne S.174, Fuld, Gerichtssaal Bd.35 S.530.

5) So Stier-Somlo S.574, Sontag S.8/9.

6) Laband S.329 f.

Die Mitgliedschaft im Reichstag (Landtag) ist zwar die Voraussetzung für die Anwendung dieser Rechtsvorschrift, aber die Anwendung derselben hängt nicht von dem Willen des Mitgliedes ab."

Laband verweist dann darauf, daß die Grundsätze vom Erwerb und Verlust subjektiver Rechte keine Anwendung finden, insbesondere kein Abgeordneter wirksam darauf verzichten, sie abtreten oder durch Klage geltend machen kann. Die Immunitätsvorschriften könnten auch jederzeit durch Gesetz aufgehoben oder verändert werden, ohne daß der einzelne Abgeordnete zustimmen brauche oder einen Anspruch auf Entschädigung habe. Für seine Theorie spreche auch der Zweck der Bestimmungen; denn "die Tendenz aller dieser Vorschriften ist auch in ihrem Endziel nicht, den Mitgliedern des Reichstages (der Landtage) eine Rechtswohltat zu erweisen, sondern die ungestörte Tätigkeit eines für das Verfassungsleben so wichtigen Organes, wie es der Reichstag ist, zu sichern, nur kommt das Mittel, durch welches dieses Ziel erreicht wird, unter Umständen den einzelnen Reichstagsmitgliedern (Landtagsmitgliedern) zustatten."

Seine Gegner¹⁾ begnügen sich im wesentlichen damit, die von Laband gegen die Theorie der subjektiven Rechte ins Feld geführten Argumente zu widerlegen, indem sie mit Recht darauf verweisen, daß Laband zu wenig die öffentlich-rechtliche Natur der Rechtssätze beachtet habe. Aus der öffentlich-rechtlichen Natur folge aber die Unmöglichkeit des Verzichts²⁾ und der Übertragung. Klage sei zwar nicht möglich, doch müßten die Immunitätsbestimmungen von amtswegen beachtet werden. Bei Nichtbeachtung seien Rechtsmittel gegen das Urteil möglich. Die Aufhebung der Bestimmungen ohne Zustimmung oder Entschädigung des einzelnen Abgeordneten sei im übrigen auch bei anderen subjektiven öffentlichen Rechten möglich, besage daher nichts über die Natur des Rechtes.

Diejenigen Schriftsteller, die sich mit der Widerlegung von Labands Argumenten begnügen, haben damit dann aber prak-

1) Vgl. S.53 dieser Arbeit Anm.3-5.

2) Vgl. Fleiner S.179.

tisch nur gesagt, daß die Indemnitäts- und Immunitätsbestimmungen doch subjektive Rechte sein k ö n n e n , haben damit aber nicht bewiesen, daß es solche s i n d .

Zum Beweise ihrer Theorie betonen daher vor allem Jellinek¹⁾ und Hubrich²⁾, daß der Abgeordnete durch die Immunitätsvorschriften freier gestellt werde als die übrigen Bürger. Die Staatsmacht werde zugunsten des Volksvertreters eingeschränkt, das Subjektionsverhältnis zu seinen Gunsten verschoben³⁾. Niemals könne das Staatsorgan verhaftet oder bestraft werden, sondern immer nur der einzelne. Die Bestimmungen tendierten daher notwendig auch auf das individuelle Interesse. Der Abgeordnete erhalte durch die Bestimmungen einen Anspruch auf Anerkennung seiner freieren Rechtsstellung, also mit anderen Worten ein subjektiv-öffentliches Recht auf Beachtung seiner Redefreiheit und bedingten Verfolgbarkeit.

Bei der Beantwortung der Frage nach der Rechtsnatur der Indemnitäts- und Immunitätsbestimmungen ist davon auszugehen, daß jede Rechtsnorm, also auch die Indemnitäts- und Immunitätsnormen, zunächst einmal objektives Recht darstellt. Dabei ist es möglich, daß dritten Personen dieses objektive Recht als sogenanntes Reflexrecht⁴⁾ zustatten kommt, ohne daß es dadurch bereits zum subjektiven Recht dieser Begünstigten wird⁵⁾.

Wann können wir nun aber von einem subjektiven Recht sprechen? Es muß doch wohl zu der bloßen Tatsache, daß es sich um eine Rechtsnorm handelt, durch die praktische jemand begünstigt wird, noch etwas hinzu kommen, das es als subjektives Recht dieses Begünstigten erscheinen läßt.

Hier stellt sich also zunächst die Frage: Was ist über-

1) G.Jellinek, System d.subj.öffentl.Rechte S.162.

2) Hubrich S.340 ff., ähnlich auch Seidler S.86/87.

3) Vgl. Hubrich S.341.

4) In diesem Fall besteht eine Verpflichtung des Staates bzw. seiner Behörden, ohne daß jedoch dieser Verpflichtung des Staates ein Forderungsrecht des durch die Verpflichtung Begünstigten gegenübersteht.

5) Vgl. Forsthoff S.154.

haupt ein subjektives Recht? Nach Bachof¹⁾ ist es die einer Person von der Rechtsordnung zur Befriedigung eines Interesses gewährte Willensmacht. Träger des subjektiven Rechts kann also nur eine Person, auch eine juristische Person, sein. Damit entfällt bereits die Möglichkeit, daß das Parlament Subjekt der Indemnitäts- und Immunitätsnormen sein kann. Das Parlament ist lediglich ein Organ der juristischen Person Staat, als solches aber selbst kein Rechtssubjekt. Es kann daher auch nicht selbständiger Träger von Rechten und Pflichten sein²⁾.

Wenn dennoch gerade im neueren Schrifttum³⁾ immer wieder die Ansicht auftaucht, daß es sich bei den Immunitätsnormen um ein "Privileg" des Parlaments handelt, so ist das nur so zu erklären, daß das Wort "Privileg" nicht im Sinne von "subjektivem Recht" verstanden werden soll. Hatschek, der auch das Wort "Privileg" gebraucht, spricht das ganz klar aus, indem er sagt⁴⁾: "Das Privileg des Reichstags ist kein subjektives Recht desselben, auf das er verzichten könnte, sondern ein objektives Recht, ein Sonderrecht." Auch Wolter⁵⁾ betont, daß er das Wort "Privileg" nur "in dem Sinne einer als Reflex objektiver Vorschriften erklärten Ausnahmestellung der Abgeordneten" (oder eben des Parlaments) verwandt habe⁶⁾. Eigenartigerweise läßt Bockelmann⁷⁾, der auch von einem "Privileg" des Parlaments spricht, offen, ob es sich dabei um objektives Sonderrecht oder um ein subjektives Recht handelt, sieht es danach also zumindest als möglich an, daß das Parlament Träger eines subjektiven Rechts sein kann.

1) Bachof S.63, ähnlich Walter Jellinek S.201.

2) Vgl. Forsthoff S.365, Mende, BT Drucks.2550 S.15.

3) Vgl. Koellreutter S.192, Bockelmann S.25, Schneider im Bonner Kommentar Anm.II 2 a zu Art.46, von Mangoldt Anm.4 zu Art.46, Drexelius-Weber Anm.2 zu Art.15, Fischer S.48, Menzel, Parl.Rat Verh.d.H.A. S.22, Schmid Parl.Rat Verh.d.H.A. S.335 A. Nebinger Anm.5 zu Art.66 spricht von einem Schutzrecht des Parlaments.

4) Hatschek S.451.

5) Wolter S.14 Anm.5.

6) So ist auch der in dieser Arbeit gebrauchte Ausdruck "Parlamentsprivilegien" zu verstehen.

7) Bockelmann S.25.

Es bleibt praktisch also nur die Möglichkeit bestehen, daß - soweit die "Parlamentsprivilegien" überhaupt subjektives Recht darstellen - der einzelne Abgeordnete ihr Träger ist.

Einen Anhaltspunkt für das Vorliegen oder Nichtvorliegen eines subjektiven Rechts gewährt die Überlegung, in wessen Interesse die Norm erlassen wurde. Erging sie nicht zum Schutz bestimmter Individualinteressen, so will sie in der Regel auch kein subjektives Recht gewähren¹⁾.

Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt ist, dienen die gesamten Parlamentsprivilegien (sowohl Indemnität als auch Immunität) dazu, eine ungestörte und erfolgreiche Parlamentsarbeit zu ermöglichen. Eine wirkliche ungestörte und erfolgreiche Parlamentstätigkeit liegt im Interesse des gesamten Volkes. Die diese Parlamentsarbeit fördernden und sichernden Parlamentsprivilegien wurden daher auch im Interesse des Volksganzen erlassen, nicht aber um dem einzelnen Abgeordneten eine Rechtswohltat zu erweisen. Diese Feststellung spricht also nach dem oben Gesagten gegen das Vorliegen eines subjektiven Rechts des Abgeordneten. Allein die Tatsache, daß die Parlamentsprivilegien den einzelnen Abgeordneten zustatten kommen und ihnen tatsächlich eine freiere Stellung als den übrigen Bürgern gewähren, macht sie nun aber keineswegs, wie Jellinek und Hubrich²⁾ anzunehmen scheinen, zu subjektiven Rechten der Abgeordneten; denn wäre das der Fall, gäbe es gar keine Reflexrechte, deren Bestehen aber allgemein anerkannt ist, sondern eben nur subjektive Rechte. Das Hauptargument für das angebliche Vorliegen von subjektiven Rechten ist also nicht stichhaltig.

Da auch sonst kein Umstand ersichtlich ist, der die Parlamentsprivilegien als subjektive Rechte der Abgeordneten erscheinen läßt, kommen wir zu dem Ergebnis, daß es

1) So Bachof S.64; Jellinek fordert sogar ausdrücklich, daß die Willensmacht dem Willensträger in seinem eigenen Interesse verliehen worden ist (W.Jellinek S.201).

2) Siehe oben S.55.

sich um objektive Spezialrechtssätze handelt, die aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen im Interesse des Volkes geschaffen worden sind, praktisch aber den einzelnen Abgeordneten und damit dem ganzen Parlament als sogenanntes Reflexrecht zustatten kommen.

2. Das Zeugnisverweigerungsrecht

Im Gegensatz zur eben besprochenen Rechtsnatur der Immunität und Indemnität ist die Rechtsnatur des Zeugnisverweigerungsrechts eindeutig und daher nicht umstritten. Wie schon aus dem Wort Zeugnisverweigerungs"recht" hervorgeht, handelt es sich hier um ein subjektives, verzichtbares Recht des Abgeordneten¹⁾. Letzten Endes geht es, wie Nebinger²⁾ feststellt, um eine persönliche Gewissensangelegenheit des einzelnen Abgeordneten, ob er aussagen will und darf. Das Parlament hat darüber keine Entscheidungsbefugnis³⁾.

II. Straf- und prozeßrechtlich

1. Die Indemnität

Von weit größerer praktischer Bedeutung als die Frage nach der staatsrechtlichen Natur ist die nach dem strafrechtlichen bzw. prozessualen Charakter der Immunitätsbestimmungen. Die strafrechtliche Natur der Indemnität war lange Zeit umstritten.

Das Reichsgericht⁴⁾ und mit ihm einige bekannte Schriftsteller⁵⁾ vertraten die Ansicht, daß die Indemnitätsbestimmungen den Gerichten jede Jurisdiktionsbefugnis über die von Abgeordneten im Parlament gemachten Äußerungen nehme. Eine solche Äußerung dürfe rechtlich gar nicht als Straftat qualifiziert werden.

1) Vgl. Schneider im Bonner Kommentar Anm. II a zu Art. 47, Nebinger Anm. 1 zu Art. 67.

2) Nebinger Anm. 1 zu Art. 67.

3) Vgl. Geller-Kleinrahm Anm. 2 zu Art. 49.

4) RGSt 4, 14 (16 ff.).

5) Vgl. Hatschek S. 452, Fuld, ArchÖffR Bd. 4 S. 345, v. Bar, Gesetz und Schuld, S. 237 ff. (239), Kleinfeller S. 333.

Die meisten Autoren¹⁾ sahen dagegen in den Indemnitätsgesetzen lediglich einen persönlichen Strafausschließungsgrund für den Abgeordneten, wobei die strafbare Äußerung des Abgeordneten Delikt im Sinne des Strafgesetzbuches bleibt.

Die praktische Bedeutung der unterschiedlichen Auffassungen liegt in der sich daraus ergebenden verschiedenen rechtlichen Behandlung Dritter.

Im ersten Fall liegt eine strafbare Handlung rechtlich gar nicht vor. Eine Beteiligung Dritter ist also nicht möglich. Ebenso kann ein vom Abgeordneten angegriffener Dritter dagegen keine Notwehr üben, da diese eine rechtswidrige Angriffshandlung voraussetzt. Auch kann eine Aufrechnung (§ 199 StGB) zweier Beleidigungen, von denen die eine durch einen Abgeordneten im Parlament begangen wurde, nicht stattfinden, da § 199 StGB zwei Beleidigungen im Rechtssinne voraussetzt. Schließlich ist der Antritt eines Wahrheitsbeweises nach § 186 StGB durch einen Dritten, der einem Abgeordneten nachgesagt hat, er habe im Parlament beleidigende Äußerungen gemacht, nicht möglich; denn dann müßte der Richter diese Äußerung rechtlich als Beleidigung qualifizieren, was ja gerade nach Ansicht des Reichsgerichts nicht geschehen darf.

Sowohl Beteiligung Dritter, als auch Notwehr, Aufrechnung und Wahrheitsbeweis sind dagegen möglich, wenn man mit der heute absolut herrschenden - ja wohl unbestrittenen - Meinung annimmt, daß die Indemnitätsgesetze lediglich die Wirkung eines persönlichen Strafausschließungsgrundes haben.

Das Reichsgericht²⁾ geht in der Begründung seiner Ansicht davon aus, daß der Hauptzweck der Indemnitätsgesetze der sei, daß Abgeordnete nicht außerhalb des Hauses, dem sie angehören, zur Verantwortung gezogen werden sollen. Das Reichsgericht verweist dabei auf den Art. 9 der Bill of

1) Vgl. u.a. Meyer-Anschütz S. 374, Frank Anm. 4 zu § 11 StGB, Liszt-Schmidt S. 137, Nawiasky S. 181, Seidler S. 80 ff. (82), Troitzsch S. 89 f.

2) RGSt 4, 14 (16 ff.).

Rights¹⁾, der den deutschen Indemnitätsbestimmungen angeblich als Muster gedient habe. Darin komme besonders klar zum Ausdruck, daß den Gerichten über die Äußerung der Abgeordneten im Parlament keine Jurisdiktionsbefugnis zukomme; lediglich das Parlament sei befugt, darüber zu urteilen. Der Standpunkt eines bloßen Strafausschließungsgrundes sei damit verlassen.

Das ergebe sich auch aus der Stellung des - heute für die Landtagsabgeordneten geltenden - § 11 im System des Strafgesetzbuches. Man habe die Indemnitätsbestimmungen bewußt nicht bei den Strafausschließungsgründen untergebracht. Man habe ihnen vielmehr einen Platz unter den einleitenden Bestimmungen eingeräumt. Diese beschäftigten sich aber alle mit den Grenzen, innerhalb derer das Strafgesetzbuch zur Anwendung kommen solle. Daraus erhelle, daß das Strafgesetzbuch für die beruflichen Äußerungen der Abgeordneten gar nicht die Grundlage der Beurteilung bilden solle. Die Abgeordneten seien also für ihre Äußerungen im Parlament dem Strafgesetzbuch überhaupt nicht unterworfen. Sie könnten daher auch nicht von den Gerichten, sondern nur vom Parlament zur Verantwortung gezogen werden.

Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) zu dieser Frage ist - soweit ersichtlich - bisher nicht ergangen.

Das gesamte neuere Schrifttum²⁾ lehnt aber mit Recht die Einstellung des Reichsgerichts ab. Sie hält auch in der Tat einer eingehenden Prüfung nicht stand.

Schon der vom Reichsgericht angestellte Vergleich mit dem Rechtszustand in England ist etwas unglücklich. Dort sind die Abgeordneten hinsichtlich ihrer beruflichen Äuße-

1) Wortlaut vgl. oben S.7.

2) Vgl. u.a. Schneider im Bonner Kommentar Anm.II 1 f zu Art.46, v.Mangoldt Anm.3 zu Art.46, Geller-Kleinrahm Anm.1 zu Art.47, Vogels Anm.4 zu Art.47, Nebinger Anm.7 zu Art.65, Süsterhenn-Schäfer Anm.5 zu Art.93, Schönke Anm.4 zu § 11; Schwarz, StGB Anm.2 A zu § 11 nimmt zwar auch einen persönlichen Strafausschließungsgrund an, hält jedoch dennoch unter Hinweis auf die zitierte RG-Entscheidung Aufrechnung für unzulässig.

rungeu tatsäclicu der Kompetenz der ordentlichen Gerichte entzogen und nur der Gerichtsgewalt des Parlaments unterworfen. Das hat aber, wie schon Martini¹⁾ ausföhrt, seinen Grund darin, daü beiden englischen Häusern eine echte Jurisdiktionsgewalt über ihre Mitglieder zusteht, während unsere Parlamente nur eine Disziplinargewalt gegenüber den Abgeordneten besitzen. Sie sind daher nicht wie die englischen Häuser selbständige Gerichtshöfe. Die den englischen Parlamentsmitgliedern garantierte Unverantwortlichkeit erweist sich also als ein Gerichtsstandprivileg der Abgeordneten, läßt aber den materiell-strafrechtlichen Inhalt ihrer Äußerungen unberührt²⁾. Die vom Reichsgericht gezogene Parallele ist also nicht geeignet, seine Entscheidung zu begründen.

Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des § 11 zeigt, daß auch seine Stellung im System des Strafgesetzbuches die Auffassung des Reichsgerichts nicht zu stützen vermag.

Da man sich bei den Beratungen des Strafgesetzbuches im Reichstag des Norddeutschen Bundes darüber einig war, daß es sich bei dem späteren § 11 um einen persönlichen Strafausschließungsgrund handelte, wurde die Bestimmung auch zunächst als § 47 unter die Strafausschließungsgründe aufgenommen. Justizminister Leonhardt und Bundeskommissar Dr. Friedberg³⁾ gaben jedoch später zu bedenken, daß es etwas lächerlich erscheine, eine so wichtige Bestimmung im Anschluß an die strafrechtliche Behandlung Taubstummer, Wahnsinniger und anderer geistig Minderwertiger einzufügen und forderte daher für sie eine würdigere Stelle. Der Abgeordnete Lasker⁴⁾ schlug daraufhin den Platz hinter § 10 vor. Selbstverständlich änderte sich durch die neue würdigere Stellung im System des Strafgesetzbuches nicht der Charakter der Bestimmung als persönlicher Strafausschließungsgrund.

Für die hier vertretene Auffassung spricht auch noch

1) Martini S.11.

2) Vgl. Martini S.12.

3) Sten.Ber.RT NB 1870 S.1128.

4) Sten.Ber.RT NB 1870 S.1141 f.

eine weitere Überlegung. Nach der Neufassung des § 11 StGB durch das dritte Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1953 enthält er den Satz: "Dies (die Unverantwortlichkeit für Äußerungen im Parlament) gilt nicht für verleumderische Beleidigungen." Ob eine solche verleumderische Beleidigung im Sinne des § 187 StGB vorliegt, hat aber immer nur der Richter zu entscheiden. Würde die Auffassung des Reichsgerichts zutreffen, wonach alle im Parlament gemachten Äußerungen der Jurisdiktion der Gerichte entzogen sind, so wäre es dem Richter gar nicht möglich, festzustellen, ob eine solche Äußerung eine Verleumdung im Sinne des § 187 StGB darstellt und damit also nicht mehr unter den Schutz des § 11 StGB fällt. Handelt es sich aber beim § 11 StGB - was seine strafrechtliche Seite angeht¹⁾ - nur um einen persönlichen Strafausschließungsgrund von rein materiellrechtlicher Natur, der über die prozessualen Folgen der Handlungsweise des Abgeordneten keine Bestimmungen trifft²⁾, so ist der Richter in der Lage³⁾, in einem Prozeß die Äußerung des Abgeordneten rechtlich zu qualifizieren. Kommt er dabei zu dem Ergebnis, daß eine Verleumdung vorliegt, darf er den Abgeordneten verurteilen, im anderen Falle - etwa beim Vorliegen einer einfachen Beleidigung - hat er ihn freizusprechen.

Wir kommen also zu folgendem Ergebnis:

Die Indemnitätsgesetze stellen in strafrechtlicher Hinsicht einen persönlichen Strafausschließungsgrund dar. Jede strafrechtlich relevante Äußerung eines Abgeordneten bleibt rechtswidrige Straftat. Teilnahme eines Dritten, insbesondere Anstiftung zu dieser Straftat, ist daher strafbar. Sofern keine Verleumdung vorliegt, bleibt der Abgeordnete selbst aber straflos. Der durch die rechtswidrige Äußerung eines Abgeordneten Angegriffene kann Notwehr (§ 53 StGB)

-
- 1) Über die zivilrechtliche Wirkung der Indemnitätsbestimmungen siehe unten im § 6 II dieser Arbeit.
 - 2) So ausdrücklich Martini S.14; daher auch "materielle Immunität"; Süsterhenn-Schäfer Anm.5 zu Art.93, Nebinger Anm.1 zu Art.66.
 - 3) Allerdings unter Beachtung der prozessualen Immunitätsgesetze.

üben¹⁾. Da eine Beleidigung im Rechtssinn vorliegt, ist Aufrechnung (§ 199 StGB) gegenüber der Beleidigung möglich. Ebenso ist ein Dritter in der Lage, den Wahrheitsbeweis über das Vorliegen einer beleidigenden Äußerung anzutreten (§ 186 StGB).

2. Die Immunität

Im Gegensatz zur materiellrechtlichen Indemnität haben die Immunitätsnormen rein prozessualen Charakter. Dabei besteht über die strafprozessuale Bedeutung der Immunität Einigkeit. Sie ist ein Prozeßhindernis²⁾ für die Einleitung einer Strafverfolgung. Umgekehrt ist die Verfolgungsgenehmigung des Parlaments eine Prozeßvoraussetzung³⁾, die von amtswegen zu beachten ist. Wird die Genehmigung auf Antrag nicht erteilt, dann darf keinerlei persönliche Verfolgung des Abgeordneten stattfinden. Verlangt das Parlament die Aussetzung eines bereits schwebenden Verfahrens, so wird die Immunität zum Prozeßhindernis. Jede weitere Verfolgungshandlung hat dann zu unterbleiben. Befindet sich der Abgeordnete in Haft, ist er sofort in Freiheit zu setzen.

Daraus ergeben sich für die einzelnen Organe der Strafrechtspflege folgende Konsequenzen:

Die Staatsanwaltschaft wird durch die Immunität gehindert, einen Abgeordneten zu verfolgen. Da sich aber aus dem Legalitätsgrundsatz für die Staatsanwaltschaft ein Zwang zur Verfolgung einer jeden Straftat ergibt, geht dieser im Falle der Immunität des Beschuldigten dahin, daß die Staatsanwaltschaft alles zu unternehmen hat, um vom Parlament die Aufhebung der Immunität zu erreichen⁴⁾.

Der Richter hat bei fehlender Prozeßvoraussetzung je nach dem Stadium, in dem sich das Verfahren befindet, zu entscheiden⁵⁾. Ein Antrag auf Eröffnung der Voruntersuchung

1) Praktisch wird dies jedoch in der Regel nicht möglich sein.

2) Loewe-Rosenberg Einleitung S.39.

3) Vgl. Bockelmann S.28.

4) Vgl. Herlan, MDR 1950 S.518, Bockelmann S.29/30.

5) Vgl. zum Folgenden auch Bockelmann S.30 ff.

ist abzulehnen (§ 180 StPO). Ist über die Eröffnung des Hauptverfahrens zu entscheiden, so ist das Verfahren gemäß § 205 StPO durch Beschluß einzustellen. Stellt sich das Prozeßhindernis erst nach Anordnung der Hauptverhandlung heraus, so hat ein Einstellungsbeschluß gemäß § 206a StPO zu ergehen, sofern die Hauptverhandlung noch nicht begonnen hat. Ist es bereits zur Hauptverhandlung gekommen, so muß das Verfahren durch Prozeßurteil nach § 260 Abs.3 StPO eingestellt werden.

Da alle diese Entscheidungen nicht über den erhobenen Strafantrag befinden und daher nicht zu einem Verbrauch der Strafklage führen, ist eine Wiederaufnahme des Verfahrens nach Ablauf des Immunitätsschutzes ohne weiteres möglich¹⁾.

Wird das Verfahren ohne Genehmigung des Parlaments bis zum Erlaß eines Sachurteils durchgeführt, so ist die Entscheidung fehlerhaft und daher mit Rechtsmitteln angreifbar²⁾. Sie ist aber nicht, wie Mende³⁾ annimmt, widerrechtlich und daher nichtig. Unterbleibt die Anfechtung, wird das Urteil sowohl formell als auch materiell rechtskräftig.

Für einen Zivilprozeß gegen einen Abgeordneten ist die Genehmigung des Parlaments nicht Prozeßvoraussetzung, wohl aber grundsätzlich für alle Maßnahmen, die eine Beschränkung der persönlichen Freiheit des Abgeordneten bedeuten⁴⁾. Unzulässig ist daher auch eine Haft im Wege der Zwangsvollstreckung zur Erzwingung unvertretbarer Handlungen (§ 888 ZPO) von Unterlassungen (§ 890 ZPO) und des Offenbarungseides (§ 889 ZPO)⁵⁾, sowie alle Ordnungshaftstrafen und polizeilichen Freiheitsbeschränkungen⁶⁾.

1) Vgl. Bockelmann S.32.

2) Vgl. Anschütz Anm.6 zu Art.37.

3) Mende, BT Drucks.2550 S.20.

4) Vgl. Bockelmann S.38.

5) Vgl. dazu auch die besonderen Bestimmungen der §§ 904, 905 ZPO.

6) Vgl. Näheres unten § 7 II 5 a.

§ 6 Die Indemnität

I. Die gesetzlichen Grundlagen

Nach diesen allgemeinen Ausführungen über die Parlamentsprivilegien treten wir jetzt in die Behandlung der zur Zeit für die westdeutschen Landtagsabgeordneten geltenden Bestimmungen ein. Dabei fragen wir zunächst nach den gesetzlichen Grundlagen der Indemnität.

Vorschriften über die Indemnität der Landtagsabgeordneten finden sich einmal in allen Verfassungen der westdeutschen Länder sowie in der Verfassung von Westberlin, zum anderen in dem durch das dritte Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1953 neugefaßten § 11 StGB. Während sich die Bestimmungen der einzelnen Landesverfassungen nur auf die Landtagsabgeordneten des entsprechenden Landes beziehen, will § 11 StGB die Indemnität für alle "Mitglieder eines Gesetzgebungsorgans eines zur Bundesrepublik Deutschland gehörigen Landes" sowie die Stadtverordneten von Westberlin¹⁾ einheitlich regeln.

Es stellt sich hier die Frage nach dem Verhältnis der Indemnitätsbestimmungen der einzelnen Landesverfassungen zum § 11 des für die ganze Bundesrepublik geltenden Strafgesetzbuches.

Eine Regelung des Verhältnisses von Bundesrecht zum Landesrecht enthält das Grundgesetz, indem es im Art. 31 bestimmt: "Bundesrecht bricht Landesrecht."

Daraus ist allerdings nicht ein Vorrang des Bundesrechts schlechthin zu folgern. Bundesrecht bricht Landesrecht vielmehr nur insoweit, als es im Rahmen der im Grundgesetz (Art. 70 ff.) umrissenen Bundeskompetenz erlassen

1) Vgl. Art. 9 des 3. Str. Ä. Ges. v. 4. Aug. 1953. Abs. 1 Die Vorschriften dieses Gesetzes, die den Bund, die Länder der Bundesrepublik, ihre Einrichtungen und Staatsorgane und deren Mitglieder betreffen, gelten auch für das Land Berlin, seine Einrichtungen, Staatsorgane und deren Mitglieder.

Vgl. dazu auch Begründung des Regierungsentwurfes zum 3. Str. Ä. Ges. BT Drucks. Nr. 3713 v. 29. Sept. 1952 S. 58.

ist¹⁾). Ist der Bund zum Erlass einer Norm auf Grund der Art.70 ff.GG berechtigt, so bricht diese Norm dann auch als einfaches Bundesgesetz Landesverfassungsrecht²⁾.

"Bricht" bedeutet dabei nach der klassischen Formulierung von Anschütz³⁾, daß Bundesrecht "nach rückwärts als Aufhebung, nach vorwärts als Sperre" wirkt.

Im Parlamentarischen Rat bestand dabei Einigkeit darüber, daß im Gegensatz zur Ansicht von Anschütz⁴⁾ nur dem Bundesrecht entgegenstehendes Landesrecht gebrochen werden soll. Dies wurde auf Vorschlag des Abgeordneten Kaufmann auch protokollarisch festgehalten, nachdem der Abgeordnete Dr.Laforet mit seinem Antrag, dieser Auffassung durch den Satz "Bundesrecht bricht entgegenstehendes Landesrecht" Ausdruck zu verleihen, nicht durchgekommen war⁵⁾.

Sachlich mit dem Bundesrecht übereinstimmendes Landesrecht bleibt also als geltendes Recht neben dem Bundesrecht bestehen. Auch darf man mit Giese⁶⁾ eine landesrechtliche Wiederholung von Bundesrecht heute für zulässig erachten.

Es bleibt jetzt also zu prüfen, ob der neue § 11 StGB im Rahmen der Bundeskompetenz erlassen worden ist. Ist das der Fall, so ist zu untersuchen, inwieweit die Indemnitätsbestimmungen der Landesverfassungen mit dem § 11 StGB übereinstimmen bzw. ihm entgegenstehen und daher insoweit als durch den § 11 StGB aufgehoben anzusehen sind.

Die Bestimmung des § 11 StGB gehört, wie schon oben ausgeführt, inhaltlich dem materiellen Strafrecht an. Sie schützt den Abgeordneten aber auch trotz ihrer Stellung im StGB vor zivilrechtlicher Inanspruchnahme⁷⁾ und ist insoweit materiell-bürgerlich-rechtlicher Natur. Sowohl das bürgerliche Recht als auch das Strafrecht sind Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Art.74 Ziff.1 GG). Dem

1) Vgl. Dennewitz im Bonn.Komm. Anm.II 2 b zu Art.31.

2) Vgl. Dennewitz im Bonn.Komm. Anm.II 2 a zu Art.31.

3) Vgl. Anschütz Anm.3 zu Art.13.

4) Anschütz Anm.3b zu Art.13.

5) Vgl. Parl.Rat Verh.d.H.A. S.75/76.

6) Giese Anm.II 1 zu Art.31.

7) Vgl. darüber unter § 6 II 4 dieser Arbeit.

Bund steht daher unter der Voraussetzung des Art.72 Abs.2 GG das Gesetzgebungsrecht mit Vorrang vor den Ländern zu. Diese Voraussetzung des Art.72 Abs.2 GG, nämlich Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung, ist im vorliegenden Falle erfüllt. Nur eine bundesgesetzliche Regelung der Indemnität sichert den Landtagsabgeordneten die unumstrittene Anerkennung ihrer Indemnität durch alle Gerichte in der Bundesrepublik. Diese der Wahrung der Rechtseinheit dienende Regelung (Art.72 Abs.2 Ziff.3 GG) kann durch die Gesetzgebung einzelner Länder, nämlich Aufnahme in die Landesverfassungen, nicht wirksam erfolgen (Art.72 Abs.2 Ziff.1 GG).

Der Bund war also berechtigt, die Indemnität der Landtagsabgeordneten einheitlich zu regeln, und es fragt sich jetzt, inwieweit die Landesnormen durch die Bundesnorm außer Kraft gesetzt sind.

Zum Vergleich seien hier der neue § 11 StGB und die einzelnen Bestimmungen der Landesverfassungen in der Reihenfolge ihrer Entstehung in ihrem Wortlaut wiedergegeben.

§ 11 StGB

Mitglieder eines Gesetzgebungsorgans eines zur Bundesrepublik Deutschland gehörigen Landes dürfen zu keiner Zeit wegen ihrer Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die sie in der Körperschaft oder einem ihrer Ausschüsse getan haben, außerhalb der Körperschaft zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.

Verfassung des Freistaates B a y e r n vom 2.Dez.1946
(Gesetz- und Verordnungsblatt S.333)

Art.27: Kein Mitglied des Landtags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Verfassung des Landes H e s s e n vom 11.Dez.1946
(Gesetz- und Verordnungsblatt S.229)

Art.95: Kein Mitglied des hessischen oder eines anderen deutschen Landtags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seiner Abgeordnetentätigkeit getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Verfassung für R h e i n l a n d - P f a l z v.18.Mai 1947
(Verordnungsblatt S.209)

Art.93: Kein Abgeordneter darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Mandats getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Landesverfassung der Freien Hansestadt B r e m e n vom
(Gesetzblatt S.251) 21.Okt.1947

Art.94: Kein Mitglied der Bürgerschaft darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seiner Abgeordnetentätigkeit getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Bürgerschaft zur Verantwortung gezogen werden.

Landessatzung für S c h l e s w i g - H o l s t e i n
(Gesetz- u.Verordn.Blatt 1950 S.3) vom 13.Dez.1949

Art.17 Abs.1: Kein Abgeordneter darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Landtag oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, außerhalb des Landtags zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.

Verfassung für das Land N o r d r h e i n - W e s t f a -
l e n vom 28.Juni 1950 (Ges.-u.Verordn.Bl. S.127)

Art.47: Kein Abgeordneter darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen Äußerungen in Ausübung seines Mandats gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.

Verfassung von B e r l i n vom 1.Sept.1950
(Verordnungsblatt S.34)

Art.35 Abs.1: Kein Abgeordneter darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen Äußerungen in Ausübung seines Mandats gerichtlich oder dienstlich oder sonst außerhalb des Abgeordnetenhauses zur Verantwortung gezogen werden.

Vorläufige N i e d e r s ä c h s i s c h e Verfassung
(Ges.-u.Verordn.Bl. S.103) vom 13.Apr.1951

Art.14: Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Landtag, in einem Ausschuß oder in einer Fraktion getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder anderweitig außerhalb des Landtags zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.

Verfassung der Freien und Hansestadt H a m b u r g vom
(Gesetz- u. Verordn. Bl. S. 117) 6. Juni 1952

Art. 14: 1) Niemand darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder einer Äußerung, die er als Abgeordneter in der Bürgerschaft oder einem ihrer Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.
2) Verleumderische Beleidigungen können mit Genehmigung der Bürgerschaft verfolgt werden.

Verfassung des Landes B a d e n - W ü r t t e m b e r g
(Gesetzbl. S. 173) vom 11. Nov. 1953

Art. 37: Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Landtag, in einem Ausschuß, in einer Fraktion oder sonst in Ausübung seines Mandats getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder anderweitig außerhalb des Landtags zur Verantwortung gezogen werden.

Wie dieser Überblick zeigt, stimmen die Indemnitätsvorschriften der Verfassungen von Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sachlich mit dem § 11 StGB völlig überein; denn die geringen sprachlichen Unterschiede wie "Äußerungen in Ausübung seines Mandats" (Art. 47 Nordrh.-W.) bzw. "im Landtage, in einem Ausschuß oder in einer Fraktion" (Art. 14 Niedersachsen) gegenüber Äußerungen "in der Körperschaft oder einem ihrer Ausschüsse" (§ 11 StGB) bedeuten sachlich dasselbe¹⁾.

Die Indemnitätsbestimmungen der Verfassungen von Hessen, Rheinland-Pfalz, Bremen und Berlin unterscheiden sich von den bisher genannten und damit vom § 11 StGB, abgesehen von geringen sprachlichen Abweichungen, die aber auch hier sachlich nichts Verschiedenes bedeuten, dadurch, daß bei ihnen der Satz: "Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen" fehlt. Dies ist bei der Verfassung von Hessen, Rheinland-Pfalz und Bremen damit zu erklären, daß sie im Gegensatz zu den weiter oben genannten Verfassungen schon vor dem Grundgesetz, das erstmalig Verleumdungen vom Indemnitätsschutz ausnahm, entstanden sind. Ihnen diente daher

1) Vgl. unten § 6 II 2.

noch der Art.36 WV, dem dieser Zusatz auch fehlte, als Vorbild. Dasselbe gilt für die Berliner Verfassungsbestimmungen. Zwar ist die Verfassung von Berlin erst am 1.Sept.1950, also nach Erlaß des Grundgesetzes (23.Mai 1949), verkündet worden, doch beruhte dies nur auf einer Verzögerung der Genehmigung durch die Alliierten. Die Verfassung war bereits lange vorher fertiggestellt¹⁾.

Eine völlige Neuheit enthält die Verfassung von Hamburg, indem sie im Abs.2 des Art.14 bestimmt: "Verleumderische Beleidigungen können mit Genehmigung der Bürgerschaft verfolgt werden."

Wollte sie damit nur zum Ausdruck bringen, daß die Verleumdungen nicht dem Indemnitätsschutz unterstehen, jedoch zu ihrer Verfolgung während der Abgeordneteneigenschaft eines Bürgerschaftsmitgliedes die Aufhebung der Immunität des Abgeordneten durch die Bürgerschaft erforderlich sei, so sagte sie damit nichts Besonderes; denn die Aufhebung der Immunität ist grundsätzlich²⁾ für jede Verfolgung eines Abgeordneten, also auch wegen einer Verleumdung im Parlament, notwendig. Der Ausschluß der Verleumdung vom Indemnitätsschutz bedeutet nur, daß der Abgeordnete wegen dieser im Parlament begangenen Verleumdung überhaupt irgendwann einmal verfolgt werden kann; das darf aber, solange er Abgeordneter ist, wie bei allen anderen Straftaten auch, nur nach Aufhebung der Immunität geschehen. Die Hamburger Regelung behält es nun aber der Bürgerschaft vor zu entscheiden, ob ein Abgeordneter in einem konkreten Fall wegen einer in der Bürgerschaft ausgesprochenen verleumderischen Beleidigung überhaupt jemals verfolgt werden darf³⁾. Die Bürgerschaft wird also in einem konkreten Fall zunächst entscheiden, ob nach ihrer Ansicht überhaupt eine verleumderische Beleidigung vorliegt. Kommt sie dabei zu dem Ergebnis, daß eine Verleumdung gegeben ist, kann sie nach ihrem Ermessen die Tat für verfolgbar erklären oder nicht. Im ersteren

1) Vgl. Landsberg-Goetz S.19.

2) Eine Ausnahme macht Art.48 Abs.1 der Verf.v.Nordrh.-W. vgl. darüber unter § 7 II dieser Arbeit.

3) Vgl. Drexelius-Weber Anm.1 zu Art.14.

Falle kann sie gleichzeitig die Immunität aufheben. Tut sie dies, kann die Tat sofort verfolgt werden, anderenfalls erst nach Beendigung der Abgeordneteneigenschaft des Täters. Sieht die Bürgerschaft dagegen die Äußerung eines Abgeordneten zwar als Verleumdung an, erklärt sie dieselbe aber nicht für verfolgbar, so bleibt der Indemnitätsschutz bestehen, so daß der Abgeordnete wegen dieser Äußerung zu keiner Zeit zur Verantwortung gezogen werden kann.

Kurz gesagt, fällt also zunächst jede Äußerung eines Hamburger Bürgerschaftsabgeordneten im Parlament, also auch eine Verleumdung, unter den Indemnitätsschutz, so daß insoweit dieselbe Rechtslage besteht wie in Hessen, Rheinland-Pfalz, Bremen, Baden-Württemberg und Berlin, die ja eine Ausnahme der Verleumdung vom Indemnitätsschutz überhaupt nicht kennen. Die Hamburger Bürgerschaft kann dann aber im Gegensatz zu den Volksvertretungen dieser Länder bestimmte Verleumdungen für verfolgbar erklären. Die Hamburger Regelung steht damit in der Mitte zwischen derjenigen der eben genannten Länder und der des § 11 StGB.

Interessant ist, daß auch die Verfassung von Baden-Württemberg vom 19. November 1953, die als jüngste deutsche Landesverfassung noch nach der Neufassung des § 11 StGB in Kraft trat, mit ihrer Indemnitätsregelung von diesem § 11 StGB abweicht. Man hat also in der Verfassungsgebenden Landesversammlung die Sperrwirkung des die Indemnität der Landtagsabgeordneten bundeseinheitlich regelnden § 11 StGB unbeachtet gelassen. Ob das bewußt oder unbewußt geschah, ist aus den Protokollen nicht zu ersehen. Es ist aber vielleicht damit zu erklären, daß die beiden ersten Beratungen im Plenum und vor allem die wichtigen Beratungen im Verfassungsausschuß vor der Neufassung des § 11 StGB stattgefunden haben.

Während sich der Entwurf der Regierungsparteien¹⁾ noch eng an den Art. 46 Abs. 1 GG und damit auch an den jetzigen § 11 StGB anlehnte, führten die Beratungen im Verfassungsausschuß zu einer erheblichen Erweiterung des Indemnitäts-

1) Damals Art. 34 Verf. LV. Bad.-W. Beil. 850 v. 12. Juli 1953.

schutzes¹⁾. Man fügte der Wendung "Äußerung, die er im Landtag, in einem Ausschuß, und in einer Fraktion getan hat", noch die Worte hinzu: "oder sonst in Ausübung seines Mandats". Der Ausdruck "in Ausübung seines Mandats" wurde auch schon vorher in anderen Verfassungen²⁾ anstelle der Worte "im Landtag usw." angewandt, wobei man unter beidem dasselbe verstand, nämlich Äußerungen "innerhalb des Kreises der Betätigungen, zu denen Gesetz und Geschäftsordnung den betreffenden Vertretungskörper berufen haben"³⁾, darunter fallen aber nach absolut herrschender Auffassung keine Äußerungen in Wahlversammlungen⁴⁾. Der Verfassungsausschuß wollte aber durch den Zusatz "sonst in Ausübung seines Mandats" gerade die Versammlungs- und Konferenztätigkeit der Abgeordneten in den Indemnitätsschutz einbeziehen⁵⁾. Schon insoweit weicht die Indemnitätsnorm - jedenfalls nach dem Willen des Gesetzgebers - sachlich von den übrigen Landesimmunitätsnormen und vor allem vom § 11 StGB ab. Weiterhin hielt der Verfassungsausschuß eine sachliche Einschränkung der Indemnität durch Herausnahme der verleumderischen Beleidigungen, wie es der Regierungsentwurf vorsah, nicht für zweckmäßig. Man war sich zwar im klaren darüber, daß eine Strafverfolgung eines Abgeordneten wegen verleumderischer Beleidigung auch ohne den Schutz der Indemnität auf Grund der Immunität während seiner Mitgliedschaft zum Landtag nur mit Zustimmung des Parlaments möglich ist, doch wollte man verhindern, daß überhaupt durch die Austragung von Prozessen die Tätigkeit der Abgeordneten ernstlich behindert wird.

Außerdem glaubte der Verfassungsausschuß, daß die Erfahrungen mit der Regelung des Grundgesetzes gezeigt hätten,

-
- 1) Vgl. zum Folgenden die Ausführungen des Berichterstatters des Verfassungsausschusses Dr. Huber; Verf. LV. Bad.-W. Beil. 1103 v. 1. Sept. 1953 S. 54.
 - 2) Art. 93 der Verf. f. Rh.-Pfalz, Art. 47 Verf. v. Nordrh. W. § 11 StGB alter Fassung enthielt die gleichbedeutende Wendung "in Ausübung seines Berufes".
 - 3) Finger, Lehrbuch d. dt. Strafrechts S. 436.
 - 4) Vgl. Geller-Kleinrahn Anm. 2 zu Art. 47, Süsterhann-Schäfer Anm. 3 zu Art. 93.
Auch Otto Schwarz, StGB Anm. 2 zu § 11, Mühlmann-Bommel Anm. 3 zu § 11, Frank Anm. 2 zu § 11, Batschek S. 450.
Anderer Ansicht Vogels Anm. 2 zu Art. 47.
 - 5) Vgl. Anm. 2.

daß eine Wiederhereinnahme der Verleumdung unter den Indemnitätsschutz zu empfehlen sei. Im Bundestag mehrten sich jetzt die Anträge auf Aufhebung der Immunität wegen verleumderischer Beleidigung. Man übe daher bei der Aufhebung der Immunität große Zurückhaltung und verweigere sie grundsätzlich in allen Fällen politischen Charakters. Eine solche Handhabung der Immunität führe nun aber - nach Ansicht des Verfassungsausschusses - praktisch zum selben Ergebnis wie die auch bei Verleumdungen Schutz gewährende Indemnität.

Dabei hat der Verfassungsausschuß anscheinend den großen Unterschied zwischen Indemnität und Immunität in bezug auf ihren zeitlichen Geltungsbereich übersehen. Selbst wenn das Parlament die Immunität eines Abgeordneten bei Verleumdungen im Landtag nie aufheben würde, so wäre doch immerhin eine Verfolgung eines Abgeordneten nach Beendigung seiner Abgeordneteneigenschaft möglich, wenn Verleumdungen nicht unter den Indemnitätsschutz fallen. Werden dagegen auch Verleumdungen durch die Indemnität geschützt, so wäre die Verfolgung eines Abgeordneten wegen einer solchen Straftat "zu keiner Zeit" (§ 11 StGB), also auch nicht nach Beendigung seiner Abgeordnetentätigkeit möglich. Daß ein solch "ewiger Schutz" des Abgeordneten auch bei Verleumdungen nicht zu rechtfertigen ist und daher die Regelung des Grundgesetzes und des § 11 StGB n.F. zu begrüßen ist, wurde bereits oben ausgeführt. So gesehen, bedeutet die Regelung des Landes Baden-Württemberg einen bedauerlichen Rückschritt in der Entwicklung des Indemnitätsrechts, dem aber angesichts des § 11 StGB und des Art. 31 GG keine praktische Bedeutung zukommt.

Während die bisher behandelten nicht mit dem § 11 StGB übereinstimmenden Vorschriften den Indemnitätsschutz weiter fassen, als der § 11 StGB es tut, schränkt der Art. 27 der bayerischen Verfassung die Indemnität der bayerischen Landtagsabgeordneten erheblich ein. Nach Art. 27 der bayerischen Verfassung kann ein Abgeordneter nämlich nur wegen seiner Abstimmung im Parlament nicht zur Verantwortung gezogen werden, wohl aber wegen seiner Äußerungen und damit natürlich auch für verleumderische Beleidigungen.

Der Vergleich der einzelnen Landesindemnitätsbestimmungen mit dem § 11 StGB erfolgte, um festzustellen, inwieweit die Landesvorschriften der Bundesregelung widersprechen und daher als dem Bundesrecht entgegenstehendes Landesrecht durch den § 11 StGB "gebrochen" sind.

Wir kommen dabei zu folgenden Ergebnis:

Die Indemnitätsvorschriften der Länder Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen stimmen sachlich mit dem § 11 StGB überein, bleiben also - nach dem oben Gesagten - als gleichlautendes Landesrecht neben dem § 11 StGB als Rechtsquelle bestehen. Die Indemnitätsbestimmungen von Hessen, Rheinland-Pfalz, Bremen und Berlin sowie auch Hamburg weichen, indem sie grundsätzlich auch Verleumdungen unter den Indemnitätsschutz stellen, von der Bundesregelung des § 11 StGB ab und sind daher als durch den § 11 StGB aufgehoben anzusehen.

Dasselbe gilt für den Art. 27 der bayerischen Verfassung, der auch vom Bundesrecht abweicht, indem er nur Abstimmungen, nicht aber auch Äußerungen im Landtag schützen will.

Da die bundeseinheitliche Regelung des § 11 StGB "nach vorne als Sperre" wirkt¹⁾, durfte der Art. 37 der Verfassung von Baden-Württemberg in dieser Form nicht erlassen werden. Er ist daher nichtig.

Fischer, der in seiner Arbeit kurz auf das Verhältnis des Artikels 27 der bayerischen Verfassung zum § 11 StGB aF. eingeht²⁾, gelangt dabei zu einem anderen Schluß. Er nimmt an, daß eine vom Bundesrecht abweichende Regelung durch den Landesgesetzgeber möglich sei. Eine rechtliche Begründung dieser Auffassung bringt er jedoch nicht, sondern meint nur, man könne doch dem bayerischen Staat nicht das Recht absprechen, die Redefreiheit für sein Hoheitsgebiet in Abweichung vom Reichsrecht (Bundesrecht)³⁾ zu regeln und ge-

1) Anschütz Anm. 3 zu Art. 13.

2) Fischer S. 94.

3) Das Grundgesetz mit seinem Art. 31 war zu dieser Zeit - Fischers Dissertation trägt das Datum vom 20.9.49 - schon erlassen.

braucht dabei das in diesem Zusammenhang doch wohl unpassende Schlagwort von der "normativen Kraft des Faktischen".

Das Wesen eines Bundesstaates besteht ja gerade darin, daß die Länder einen Teil ihrer Souveränität zugunsten des Bundes aufgeben. Der Bund hat dann die Möglichkeit, in einem in der Verfassung genau abgegrenzten Rahmen bundeseinheitliches Recht zu setzen. Soweit es sich um in die Bundeskompetenz fallendes Recht handelt, kann man daher den Ländern sehr wohl das Recht absprechen, für ihr Hoheitsgebiet eine abweichende Regelung zu treffen. Erläßt ein Land auf diesem Gebiet ein vom Bundesrecht abweichendes Gesetz, so ist es nichtig¹⁾ und wird keineswegs durch die "normative Kraft des Faktischen" Recht.

Zweifelhaft könnte lediglich sein, ob auch Berliner Recht durch Bundesrecht gebrochen werden kann, da Berlin ja noch kein Land der Bundesrepublik ist²⁾, Art. 31 GG also nicht ohne weiteres auf das Verhältnis vom Berliner Recht zum Bundesrecht angewandt werden kann.

Art. 87 Abs. 2 der Berliner Verfassung bestimmt nun aber, daß das Abgeordnetenhaus durch Gesetz feststellen kann, daß ein Gesetz der Bundesrepublik Deutschland unverändert auch in Berlin Anwendung findet. Wird auf diese Weise ein Bundesgesetz von Berlin übernommen, so muß das Bundesgesetz entgegenstehendes Berliner Recht aufheben; denn sonst wäre eine Übernahme des Bundesrechts, die doch dem Zweck dienen soll, die Rechtseinheit zwischen der Bundesrepublik und Berlin zu wahren, sinnlos. Ausdrücklich bestimmt Art. 87 Abs. 3 Berl. Verf. nur, daß die in Berlin ohne Beschränkung anwendbaren Bestimmungen des Grundgesetzes dem Berliner Verfassungsrecht vorgehen. Sinngemäß muß das aber auch für in Berlin ausdrücklich eingeführtes Bundesrecht gelten. Das dritte Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1953 ist durch Gesetz vom

1) So auch von der Heyden S. 134 für das Verhältnis des Art. 27 bayer. Verf. zum § 11 StGB a.F. Selbst vor Erlass des Grundgesetzes. Die Nichtigkeit des Art. 27 bayer. Verf. ergäbe sich aus Art. 13 WV. - Vgl. ferner Troitzsch und die dort angegebene Literatur. S. 7 ff.

2) Vgl. Art. 1 und 87 der Verf. von Berlin.

10. August 1953¹⁾ gemäß Art. 87 Abs. 2 Berl. Verf. in Berlin eingeführt worden. Damit gilt der § 11 StGB also heute auch für die Berliner Stadtverordneten.

Im Ergebnis gilt also für alle Länder der Bundesrepublik und Berlin die bundesrechtliche Regelung des § 11 StGB. In den Ländern Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sind daneben noch die sachlich übereinstimmenden Landesindemnitätsvorschriften als Rechtsquelle anzuführen.

II. Einzelheiten der Indemnität

1. Der geschützte Personenkreis

Nach dem Wortlaut des Gesetzes (§ 11 StGB) genießen die "Mitglieder eines Gesetzgebungsorgans eines zur Bundesrepublik Deutschland gehörigen Landes" den Indemnitätsschutz.

Gesetzgebungsorgan ist in den einzelnen Ländern der Landtag bzw. in Hamburg und Bremen die Bürgerschaft, die sich von den Landtagen der übrigen Bundesländer nur durch ihre andere Bezeichnung unterscheidet. Da der § 11, wie oben ausgeführt, auch für Berlin gilt, ist als weiteres Gesetzgebungsorgan das Abgeordnetenhaus von Berlin zu nennen, das den Landtagen der übrigen Länder entspricht. Ob neben diesen noch eine weitere Körperschaft als Gesetzgebungsorgan eines Landes anzusehen ist, bestimmt sich nach dem Verfassungsrecht der Länder²⁾.

Als einziges Land der Bundesrepublik verfügt Bayern über eine zweite Kammer, den Senat. "Der Senat ist die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes" (Art. 34 Bayer. Verf.). Er besitzt das Initiativrecht, also das Recht, Gesetzesvorlagen beim Landtag einzubringen (Art. 39, 71 Bayer. Verf.), und wirkt im übrigen mit beratender Stimme bei der Gesetz-

1) Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 1953 S. 758.

2) Vgl. Begründung des Regierungsentwurfs zum 3. Strafrechtsänderungsgesetz, BT Drucks. Nr. 3715 v. 29. Sept. 1952 S. 20.

gebung mit, indem er einmal zu den Gesetzesvorlagen der Regierung gutaichtlich Stellung nimmt (Art.40 Bayer.Verf.), zum anderen gegen vom Landtag beschlossene Gesetze vor der Veröffentlichung Einwendungen erheben kann (Art.41 Bayer. Verf.). Der Landtag beschließt dann darüber, ob er diesen Einwendungen Rechnung tragen will; er braucht also die Einwendungen des Senats nicht zu berücksichtigen.

Es fragt sich nun, ob diese Tätigkeit des Senats ausreicht, um ihn als "Gesetzgebungsorgan" im Sinne des § 11 StGB erscheinen zu lassen. Diese Frage ist zu bejahen¹⁾.

M.E. wird man bereits die Tatsache, daß der Senat - wenn auch nur mit beratender Funktion - bei der Gesetzgebung mitwirkt, genügen lassen müssen, um ihn als Gesetzgebungsorgan ansprechen zu können.

Auf jeden Fall ergibt sich eine bejahende Antwort auf die oben gestellte Frage aber aus dem Sinn und Zweck der Neufassung des § 11 StGB durch das 3.Strafrechtsänderungsgesetz vom 4.August 1953. Zweck dieser Neufassung war es nämlich, einmal den § 11 StGB dem Artikel 46 Abs.1 GG anzugleichen, zum anderen die auf dem Gebiet des Indemnitätsrechts verlorengegangene Rechtseinheit wieder herzustellen²⁾, dabei aber die Vorschrift den staatsrechtlichen Verhältnissen in den einzelnen Ländern anzupassen. Der Gesetzgeber wählte daher anstatt des Wortes "Landtag" den Ausdruck "Gesetzgebungsorgan", um damit alle diejenigen Organe zu erfassen, die in den Ländern bisher Indemnitätsschutz genossen hatten. Der Bundesgesetzgeber wollte also mit anderen Worten den Umfang des Indemnitätsschutzes einheitlich für alle Länder des Bundes regeln, dabei jedoch hinsichtlich des zu schützenden Personenkreises die staatsrechtlichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern maßgeblich sein lassen, die Mitglieder der bisher geschützten Organe also nicht ihres Indemnitätsschutzes berauben³⁾. Zu diesen bisher ge-

1) So auch Dreher S.421 ff. (423).

2) Vgl. Dreher S.422 f.

3) Vgl. dazu die Begründung des Regierungsentwurfs zum 3.Strafrechtsänderungsgesetz BT Drucks.Nr.3713 vom 29.September 1952 S.20.

geschützten Organen gehört aber auch der bayerische Senat, für den gemäß Artikel 38 Bayer.Verf. der nunmehr durch den § 11 StGB aufgehobene Art. 27 Bayer.Verf. sinngemäß gelten sollte.

Nur eine solche Auslegung des § 11 StGB hinsichtlich des geschützten Personenkreises wird auch dem Grundgedanken des Indemnitätsschutzes gerecht. Der Indemnitätsschutz soll den Mitgliedern der Gesetzgebungsorgane ermöglichen, zu den zur Debatte stehenden Fragen frei und offen ihre Meinung zu äußern, ohne befürchten zu müssen, dafür außerhalb des Parlaments zur Verantwortung gezogen zu werden. Auf diese Weise soll erreicht werden, daß vor der Verabschiedung eines Gesetzes wirklich alle mit ihm in Zusammenhang stehenden Probleme erörtert werden und nicht etwa irgendwelche heiklen Punkte, um Unannehmlichkeiten zu vermeiden, unberührt bleiben. So gesehen, kann es aber nicht darauf ankommen, ob die Mitglieder des Senats die mit dem Gesetz in Zusammenhang stehenden Probleme nur zu erörtern haben, oder ob sie auch das Gesetz endgültig verabschieden.

Kein Gesetzgebungsorgan eines "Landes" ist dagegen der Gemeinde- oder Stadtrat (Stadtverordnetenversammlung) bzw. Kreistag. Daß den Mitgliedern dieser Organe, denen ja auch in einem begrenzten Rahmen ein Gesetzgebungsrecht zusteht, kein Indemnitätsschutz gewährt wird - auch nicht etwa in einer Gemeindeordnung -, dürfte wohl historisch zu erklären sein.

Fußend auf der in Frankreich entwickelten Lehre von der Volkssouveränität glaubte man zunächst, die Redefreiheit der Abgeordneten aus der Unverletzlichkeit des Souveräns Volk und damit auch seiner Repräsentanten begründen zu können¹⁾. Die Abgeordneten der Länderparlamente genossen daher als Vertreter des souveränen Volkes das Privileg der Redefreiheit und damit der Immunität. Das "Gemeinde- bzw. Stadtvolk" war aber nach damaliger Auffassung im Gegensatz zum Landesvolk nicht souverän. Das Selbstverwaltungsrecht wurde den Städten und Gemeinden nur vom "souveränen" Landesvolk

1) Vgl. dazu die Ausführungen oben S. 33.

ausdrücklich zugestanden. Die Abgeordneten der Stadt- und Gemeindeparlamente vertraten keinen Souverän, waren infolgedessen auch nicht unverletzlich, so daß die Privilegien der Redefreiheit und der Immunität für sie nicht in Betracht kamen.

Inzwischen haben sich nun aber die Ansichten über die Abgeordnetenstellung und damit auch über die Begründung der Redefreiheit und der Immunität gewandelt. Man ist jetzt wohl fast einhellig der Auffassung, daß die Indemnität und Immunität der Abgeordneten heute nur auf politischen Zweckmäßigkeitserwägungen beruht. Damit wäre dann auch die Frage berechtigt, ob es nun nicht angebracht ist, auch den Mitgliedern der Stadt- und Gemeinderäte Indemnitäts- und Immunitätsschutz zu gewähren. So gingen auch schon bei den Beratungen zum Entwurf der Weimarer Verfassung Bestrebungen dahin, diesen Personen Indemnität und Immunität zuzusichern, doch fanden diese Bemühungen wohl mit Recht keinen Anklang¹⁾.

Wie aus den zahlreichen Angriffen gegen die für Bundes- und Landtagsabgeordnete bestehenden Parlamentsprivilegien hervorgeht, befürchtet man häufig einen Mißbrauch dieser Privilegien zum Nachteil einzelner Bürger oder auch des ganzen Staates. Es soll hier nicht nochmals darauf eingegangen werden, wie weit diese Befürchtungen berechtigt sind. Auf jeden Fall erscheint die Gefahr des Privilegienmißbrauchs aber bei den kleineren Gemeinderäten sehr groß. Gerade in kleinen Gemeinden, in denen die Äußerungen im Gemeinderat bereits in wenigen Stunden allen Gemeindeangehörigen bekannt sind, könnte die Redefreiheit gut dazu benutzt werden, Feinde zu bekämpfen und im Ansehen der übrigen Gemeindebewohner herabzusetzen. Gar nicht denkbar aber wäre es, müßte zu jeder Strafverfolgung eines Mitglieds eines Gemeinderates erst die Immunität durch den Gemeinderat aufgehoben werden. Bei der Vielzahl der Gemeinderäte in der Bundesrepublik wäre eine geordnete Strafrechtspflege dann praktisch nicht mehr möglich. Außerdem bestände gerade bei kleineren Gemeinde-

1) Vgl. Schmidt S.45 und den dort zitierten Sten.Ber. der Nat.Vers. S.2107.

räten durchaus die Gefahr, daß man sich als gute Bekannte gegenseitig deckt und die Aufhebung der Immunität verhindert. Es soll damit nicht gesagt werden, daß die Mitglieder der Gemeinderäte unaufrichtige Personen seien, doch wäre das oben geschilderte Verhalten in bestimmten Fällen menschlich nur zu natürlich.

Haben wir oben die Aufrechterhaltung der Parlamentsprivilegien für Landtagsabgeordnete als im Interesse des gesamten Volkes liegend bezeichnet, so wird hier umgekehrt das Interesse des einzelnen an einem Schutz vor einem Mißbrauch der Parlamentsprivilegien durch Mitglieder der Gemeinderäte und das Interesse des Staates an einer geordneten Rechtspflege höher bewertet werden müssen.

Der § 11 StGB schützt - um es noch einmal zusammenzufassen - nur die Mitglieder der Landtage, der Bürgerschaften, des Stadtverordnetenhauses von Berlin und des bayerischen Senats.

Als geschützte Mitglieder sind auch die Abgeordneten anzusehen, deren Wahl angefochten worden ist und noch einer Prüfung auf ihre Gültigkeit hin bedarf¹⁾; denn bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über die Ungültigkeit seiner Wahl behält jeder Abgeordnete seine Rechte und Pflichten²⁾.

Der Indemnitätsschutz steht aber nur diesen Mitgliedern zu, nicht etwa auch den Ministern, Staatssekretären oder sonstigen Regierungsvertretern, die im Parlament oder einem ihrer Ausschüsse sprechen. Nun können aber nach dem Verfassungsrecht fast aller deutschen Länder - nur Bremen macht hier eine Ausnahme³⁾ - die Minister zugleich Mitglieder eines Gesetzgebungsorgans sein. Das ist sogar die Regel. Hier stellt sich nun die Frage, ob diese Regierungsvertreter, die zugleich Abgeordnete sind, für alle Reden im Parlament -

1) Vgl. Ebel S.29, Erdmann S.39, von Matuschka S.23, Ibert S.83.

2) So ausdrücklich § 16 des Wahlprüfungsgesetzes v.12.März 1951 (Bundesges.Bl.I S.166).

3) Vgl. Art.108 der Bremer Verfassung: "Die Senatsmitglieder können nicht gleichzeitig der Bürgerschaft angehören."

also auch für die in ihrer Eigenschaft als Regierungsvertreter gehaltenen - die Redefreiheit für sich in Anspruch nehmen können. Binding¹⁾ will hier keine Differenzierung eintreten lassen. Das Mitglied sei auf jeden Fall geschützt, gleichviel, ob es als Abgeordneter oder als Regierungsmitglied spreche. Kleinfeller²⁾ meint dazu, eine Unterscheidung, in welcher Eigenschaft das Parlamentsmitglied gesprochen habe, sei praktisch gar nicht möglich, so daß sich schon deshalb eine verschiedene Behandlung verbiete.

Eine solche Unterscheidung erscheint indes, wie auch Hubrich³⁾ feststellt, durchaus möglich. Dafür spricht auch, daß die Disziplinargewalt des Parlamentspräsidenten gegenüber einer Person, die im Parlament als Regierungsvertreter auftritt, eine andere ist, als gegenüber einem Regierungsmitglied, das in seiner Eigenschaft als Abgeordneter spricht⁴⁾; denn daraus geht klar hervor, daß die Parlamentarier selbst, die die Disziplinargewalt des Präsidenten in der Geschäftsordnung geregelt haben, eine solche Unterscheidung für möglich halten. Ist aber eine solche Unterscheidung möglich, so muß sie auch durchgeführt werden. Die als Ausnahmenvorschrift eng auszulegende Bestimmung der Redefreiheit will nämlich nur dem Abgeordneten ermöglichen, als Vertreter des Volkes frei und offen seine Meinung zu äußern. Sie will aber nicht den Vertreter der Regierung schützen, der als solcher im Parlament das Wort ergreift, auch dann nicht, wenn er gleichzeitig Abgeordneter ist⁵⁾. Dem Regierungsvertreter steht dabei jedoch unter Umständen der Schutz des § 193 StGB, der die Straflosigkeit von Beleidigungen

1) Binding S.674.

2) Kleinfeller S.332.

3) Hubrich S.356 ff., ebenso Olshausen Anm.3a zu § 11.

4) So ist z.B. nach der Geschäftsordnung des Bundestages ein Ordnungsruf (§ 40) und eine Wortentziehung (§ 41) gegenüber einem als Regierungsvertreter auftretenden Abgeordneten nicht möglich, wohl aber wenn ein Regierungsmitglied in seiner Eigenschaft als Abgeordneter spricht. Vgl. Ritzel-Koch Anm.4 zu § 40 und Anm.3 zu § 41 sowie Anm.3 zu § 45.

5) So die überwiegende Meinung der Autoren; vgl. u.a. Hubrich S.356 f., Ebel S.29, Erdmann S.39, Ibert S.85, Mende, Diss. S.38.

bei Wahrnehmung berechtigter Interessen vorsieht, zur Seite¹⁾. Tritt der Regierungsvertreter jedoch als Abgeordneter auf, so genießt er, wie alle anderen Abgeordneten auch, den Indemnitätsschutz.

2. Objekt des Schutzes

Der Gesetzgeber hat den Abgeordneten nun nicht schlechthin, sondern nur wegen seiner im Parlament oder dessen Ausschüssen getanen Abstimmungen und Äußerungen für unverantwortlich erklärt.

Unter "Äußerung" ist jede Gesinnungskundgebung²⁾ zu verstehen. Sie kann nicht nur mündlich und schriftlich, sondern auch durch konkludente Handlung erfolgen³⁾, wie z.B. zustimmendes oder ablehnendes Kopfnicken oder Sitzenbleiben bei einer ehrenden Kundgebung⁴⁾.

Die Äußerung umfaßt damit auch den Begriff der "Abstimmung". Die Hervorhebung der "Abstimmung" dürfte nur deshalb geschehen sein, weil sie eine der wichtigsten Aufgaben der Abgeordneten ist und deswegen einen besonderen Hinweis verdient⁵⁾. Als Äußerungen sind andererseits nur solche Handlungen und Unterlassungen anzusehen, die, wie Hubrich⁶⁾ es ausdrückt, "als Ersatzmittel für das gesprochene Wort dienen sollen und können". Tätlichkeiten, wie Körperverletzung, Sachbeschädigung, Widerstand gegen die Staatsgewalt usw., scheiden aus dem Begriff der "Äußerung" aus⁷⁾. Dem Abgeordneten braucht zu seinen Äußerungen allerdings nicht unbe-

1) Vgl. auch RGSt 4, 14(19) sowie Ebel S.29, Erdmann S.39, Mende, Diss. S.38.

2) So Ebel S.30.

3) So die einhellige Meinung im Schrifttum; vgl. u.a. Süsterhenn-Schäfer Anm.3 zu Art.93, Geller-Kleinrahm Anm.2 zu Art.47, Drexelius-Weber Anm.4 zu Art.14.

4) Vgl. den Fall des Reichstagsabgeordneten Liebknecht, der einer Aufforderung des Reichstagspräsidenten, sich zu erheben und in ein Hoch auf den Kaiser einzustimmen, nicht gefolgt war (Sten.Ber.RT 1894/95 S.7,10,138 ff.).

5) So auch Ibert S.103.

6) Hubrich S.360.

7) Vgl. RGSt 47, 270(276), Schneider im Bonn.Komm. Anm.II 1a zu Art.46, Süsterhenn-Schäfer Anm.3 zu Art.93, Graf zu Dohna S.441.

dingt das Wort erteilt worden zu sein, auch Zwischenrufe werden geschützt¹⁾.

Die Äußerung muß in der gesetzgebenden Körperschaft oder einem ihrer Ausschüsse gemacht worden sein. Die älteren Verfassungen, darunter auch die meisten Landesverfassungen, sprechen im Gegensatz zum § 11 StGB n.F. von Äußerungen "in Ausübung des Berufes" oder "in Ausübung der Abgeordneten-tätigkeit", sowie "in Ausübung des Mandats". Das hatte die Streitfrage aufgeworfen, was nun alles zur Ausübung des Abgeordnetenberufes gehöre, insbesondere ob auch Reden eines Abgeordneten vor seinen Wählern oder in sonstigen Parteiveranstaltungen darunter fallen. Nawiasky²⁾ vertrat dazu die Ansicht, daß auch Äußerungen des Abgeordneten in Wählerversammlungen "in Ausübung seines Berufes" geschähen. Er verwies dabei auf die entsprechenden Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht, die z.T. ausdrücklich von "in Ausübung des Abgeordnetenberufes" (Art.38 WV) anvertrauten Tatsachen sprechen, womit Tatsachen gemeint sind, die den Abgeordneten im Verkehr mit ihren Wählern anvertraut worden sind. Die überwiegende Mehrzahl der Autoren³⁾ widersprach jedoch dieser Ansicht und verstand unter "Äußerungen in Ausübung des Berufes" nur Äußerungen innerhalb des Parlaments.

Die neue Fassung des § 11 StGB läßt diese Streitfrage nun nicht mehr aufkommen. Es werden jetzt nur noch Äußerungen "in der Körperschaft" oder einem ihrer Ausschüsse geschützt. Dabei bedeutet "in der Körperschaft" einmal im Plenum, zum anderen aber auch im Ältestenrat, im Präsidium und in den Fraktionen⁴⁾. Ob auch Äußerungen in Fraktionen geschützt werden, könnte zwar nach dem Wortlaut zweifelhaft sein, wird aber deshalb bejaht werden müssen, weil sie laut Geschäftsordnung der einzelnen Körperschaften zu ihren Organen gehören⁵⁾.

1) Vgl. Erdmann S.44, Hubrich S.363, Seidler S.85.

2) Nawiasky S.183 f.

3) Vgl.u.a. Hatschek S.450, Bornhak S.398, Hubrich S.365.

4) Vgl. Drexelius-Weber Anm.3 zu Art.14.

5) Vgl. von Mangoldt Anm.3 zu Art.46, Schneider in Bonn. Komm. Anm.II 1 c zu Art.46, Gliese Anm.2 zu Art.46.

3. Ausnahme bei Verleumdungen

§ 11 Satz 2 StGB nimmt verleumderische Beleidigungen ausdrücklich aus dem Kreis der geschützten Äußerungen heraus. Ob der Tatbestand der Verleumdung (§ 187 StGB) erfüllt ist, hat nur der ordentliche Richter zu entscheiden¹⁾. Die Verfolgung eines Abgeordneten wegen einer Verleumdung ist aber, wie bei jeder anderen Straftat auch, erst nach Aufhebung der Immunität möglich. Eine Ausnahme gilt hier für die Landtagsabgeordneten von Nordrhein-Westfalen; denn Art.48 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen bestimmt ausdrücklich, daß die Verfolgung eines Abgeordneten wegen einer verleumderischen Beleidigung ohne Genehmigung des Landtags erfolgen kann.

4. Der Begriff "zur Verantwortung ziehen"

Der Abgeordnete darf wegen seiner Äußerungen nicht außerhalb der Körperschaft zur Verantwortung gezogen werden. Was ist nun unter "zur Verantwortung ziehen" zu verstehen?

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch bedeutet "zur Verantwortung ziehen" von jemandem verlangen, über sein Tun oder Unterlassen Rechenschaft abzulegen und ihm im Falle einer gesetzeswidrigen Handlung die Rechtsfolgen auferlegen²⁾.

Die von Martini³⁾ gegebene Definition, nämlich den Abgeordneten "wegen seines Verhaltens der an dasselbe, als ein Delikt, vom Strafgesetze geknüpften Bestrafung unterwerfen", erscheint zu eng, erfaßt sie doch nur die rein strafrechtlichen Folgen seines Tuns.

In den meisten jetzt aufgehobenen Landesverfassungsartikeln heißt es "gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst zur Verantwortung gezogen werden". Das besagt inhaltlich nichts anderes, als die Wendung des § 11 StGB, nur hat

1) Vgl. Schneider im Bonn.Komm. Anm.II 1 h zu Art.46, Geller-Kleinrahm Anm.5 zu Art.47.

2) Ähnliche Definitionen auch bei Seidler S.78 und Erdmann S.46.

3) Martini S.15.

man mit "gerichtlich oder dienstlich verfolgt" bereits zwei mögliche Arten des "Zur-Verantwortung-Ziehens" genannt.

Einmal ist also die strafrechtliche Verfolgung des Abgeordneten untersagt. Wie oben¹⁾ bereits ausgeführt, bedeutet das jedoch nicht, daß der Abgeordnete der Jurisdiktionsbefugnis der Gerichte völlig entzogen ist. So kann er sehr wohl in ein Verfahren gegen Dritte, die strafrechtlich seine Anstifter, Mittäter oder Gehilfen sind, hereingezogen werden. Auch muß es dem Richter möglich sein zu entscheiden, ob sich eine Äußerung des Abgeordneten als Verleumdung, für die dann auch der Abgeordnete zur Verantwortung gezogen werden darf, darstellt. Der § 11 StGB ist also in strafrechtlicher Hinsicht lediglich ein persönlicher Strafausschließungsgrund, der, soweit nicht eine Verleumdung vorliegt, eine Bestrafung des Abgeordneten verbietet.

Weiterhin darf der Abgeordnete nicht dienstlich verfolgt werden. Das Verbot der dienstlichen Verfolgung kommt vor allem Beamten zustatten, die zum Staat in einem Dienstverhältnis stehen. Ein Dienststrafverfahren gegen diese Personen wegen ihrer Äußerungen im Parlament darf also nicht eingeleitet werden. Darüber hinaus schützt die Indemnität aber auch Mitglieder von mit öffentlich-rechtlicher Disziplinalgewalt ausgestatteten Korporationen, wie z.B. Anwalts-, Ärzte- oder Handwerkskammern²⁾. Als unzulässige Disziplinarmaßnahmen sind insbesondere Entlassungen, Strafversetzungen, Gehaltsminderung, Geldstrafen und Verweise anzusehen. Das Übergehen bei einer Beförderung, auf die der Beamte ja keinen Anspruch hat, wird man dagegen nicht als ein "Zur-Verantwortung-Ziehen" bezeichnen können³⁾. Diese für den politisch tätigen Beamten bestehende Gefahr läßt sich nun einmal nicht beseitigen.

Ob auch eine zivilrechtliche Inanspruchnahme des Abgeordneten wegen seiner Äußerungen als ein unzulässiges "Zur-Verantwortung-Ziehen" durch den § 11 StGB untersagt

1) Vgl. oben S.58 ff.

2) Vgl. Hubrich S.369, Erdmann S.51 f., v.Matuschka S.36.

3) So auch v.Matuschka S.37.

wird, war lange Zeit lebhaft umstritten.

Man verwies einmal darauf, daß die Indemnität der Abgeordneten im Strafgesetzbuch normiert sei, was dafür spreche, daß es sich hier lediglich um eine Befreiung von krimineller Strafe handle¹⁾.

Die Verhandlungen im Reichstag des Norddeutschen Bundes bei der Schaffung des § 11 StGB zeigen aber, daß man lediglich den Art. 30 der RV von 1871 auf alle Landtagsabgeordneten reichseinheitlich ausdehnen wollte. Dabei war man sich darüber im klaren, daß die Bestimmung eigentlich nicht ins Strafgesetzbuch gehöre²⁾, fand aber keinen passenderen Ort. Auf keinen Fall wollte man also durch die Normierung der Indemnität im StGB die Abgeordneten nur von strafrechtlicher Verantwortung befreien.

Gegen diese Annahme spricht auch schon die weite Fassung "zur Verantwortung gezogen werden". Auch die Geltendmachung eines zivilrechtlichen Anspruches etwa aus den §§ 823, 824 und 826 BGB stellt nämlich nach dem Sprachgebrauch ein "Zur-Verantwortung-Ziehen" dar, denn der Abgeordnete soll jetzt seine Äußerung vor Gericht vertreten und möglicherweise einem Dritten Schadensersatz leisten.

Gegen diese Auffassung gab Troitzsch³⁾ zu bedenken, daß ein "Zur-Verantwortung-Ziehen" im Sinne des § 11 StGB stets "obrigkeitlicher Natur" sein müsse. Im Zivilprozeß werde das Verfahren aber durch Privatpersonen in Gang gebracht und könne durch Klagerücknahme auch von ihnen - ohne den Willen des Gerichts - beendet werden.

Es ist zwar richtig, daß im § 11 StGB nur ein "obrigkeitliches" "Zur-Verantwortung-Ziehen" gemeint ist, doch ist den weiteren Ausführungen von Troitzsch entgegenzuhalten, daß es nicht darauf ankommt, wer den Prozeß veranlaßt, sondern nur darauf, wer tatsächlich den Abgeordneten zur

1) So Olshausen i.d. 4. Aufl. eines Komm. Anm. 4 zu § 11; in der 11. Aufl. wird dagegen schon die Auffassung vertreten, daß § 11 auch der Durchführung einer Zivilklage entgegensteht.

2) Vgl. vor allem die Äußerung des Bundeskommissars Friedberg, Sten. Ber. RT NB 1870 S. 1128.

3) Troitzsch S. 67 f.; ähnl. Laband S. 331 u. Wittmaack S. 360.

Rechenschaft zieht, indem er ihm die Rechtsfolgen seiner Handlungen auferlegt, und das ist auch im Zivilprozeß immer der Staat, vertreten durch seine Richter.

Zusammenfassend kann man also sagen: Die Indemnität schützt den Abgeordneten vor irgendwelchen nachteiligen Maßnahmen, die der Staat durch seine Organe wegen einer Äußerung im Landtag gegen ihn ergreifen könnte. Das bedeutet aber neben der Unzulässigkeit strafrechtlicher und disziplinarischer Verfolgung auch ein Verbot an die Zivilgerichte, dem Abgeordneten wegen seiner Äußerungen im Parlament irgendwelche nachteiligen Rechtsfolgen aufzuerlegen¹⁾.

Dagegen ist der Abgeordnete nicht geschützt vor gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, parteipolitischen und sonstigen nicht hoheitlichen Reaktionen¹⁾. So ist beispielsweise der Ausschluß eines Abgeordneten aus einem zivilen Verein, ja sogar aus einer politischen Partei, wegen einer Äußerung im Parlament ohne weiteres zulässig²⁾.

Ferner bleibt die Ordnungsgewalt des Parlamentspräsidenten gegenüber dem Abgeordneten bestehen. Das besagen ja ausdrücklich die Worte "außerhalb der Körperschaft". Innerhalb der Körperschaft darf der Abgeordnete also für seine Äußerungen zur Verantwortung gezogen werden. Da den deutschen Parlamenten im Gegensatz zum englischen Parlament keine ordentliche Jurisdiktionsbefugnis gegenüber den Abgeordneten zusteht, können lediglich die in den Geschäftsordnungen der einzelnen Landtage vorgesehenen Disziplinarmittel gegen den Abgeordneten angewandt werden.

Er kann also wegen der Äußerung von Präsidenten zur Sache oder zur Ordnung gerufen werden. Auch kann ihm der Präsident das Wort entziehen. Das schärfste Disziplinarmittel gibt dem Präsidenten sogar das Recht, den Abgeordneten aus dem Saal zu weisen und von mehreren Sitzungen auszuschließen³⁾.

-
- 1) So die jetzt wohl kaum noch bestrittene herrschende Meinung. Vgl. z.B. von Mangoldt Anm. 3 zu Art. 46, Schneider im Bonn. Komm. Anm. II 1 e zu Art. 46, Giese Anm. II 3 zu Art. 46, Süsterhenn-Schäfer Anm. 4 zu Art. 93.
 - 2) Vgl. Süsterhenn-Schäfer Anm. 4 zu Art. 93.
 - 3) Vgl. die Bestimmungen in den Geschäftsordnungen der einzelnen deutschen Landtage.

5. Der zeitliche Geltungsbereich der Indemnität

Der Indemnitätsschutz ist, wie die Worte "zu keiner Zeit" aussagen, zeitlich unbegrenzt. Es ist also auch ausgeschlossen, den Abgeordneten etwa nach Ablauf seines Mandats für frühere Äußerungen im Parlament zur Rechenschaft zu ziehen.

6. Der räumliche Geltungsbereich der Indemnität

Räumlich ist der Landtagsabgeordnete irgendeines westdeutschen Landes oder Westberlins im gesamten Bundesgebiet und in Westberlin geschützt. Insbesondere haben also die Gerichte des Bundes, sämtlicher Länder der Bundesrepublik und die Gerichte von Westberlin die Indemnität eines Landtagsabgeordneten zu respektieren. Das folgt aus der bundeseinheitlichen Regelung der Indemnität für Landtagsabgeordnete. Zweifel darüber, ob die Landtagsabgeordneten eines Landes auch gegenüber den Organen des Bundes oder eines anderen Landes geschützt werden, wie sie zeitweilig bei der Immunität auftraten¹⁾, werden durch diese bundeseinheitliche Normierung ausgeschlossen.

Die Frage, ob ein westdeutscher Landtagsabgeordneter auch im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) Indemnitätsschutz genießt, die Gerichte der DDR also verpflichtet sind, die Vorschrift des § 11 StGB in der in der Bundesrepublik geltenden Fassung des 3. Strafrechtsänderungsgesetzes vom 4. August 1953 zu beachten, ist nach den Regeln des interlokalen Strafrechts zu beantworten²⁾. Danach ist für die Beurteilung einer Tat stets das Recht des Tatortes

1) Vgl. darüber unter § 8 dieser Arbeit.

2) Daß die DDR, ungeachtet der politischen Verhältnisse, die das Bestehen einer einheitlichen Regierungsgewalt hindern, als Inland anzusehen ist, so daß im Verhältnis der Bundesrepublik zur DDR nicht internationales, sondern interlokales Strafrecht anzuwenden ist, wird heute in Literatur und Rechtsprechung fast einhellig anerkannt. Vgl. BVerfG in NJW 1952 S. 1129, BGHSt 7 S. 53 ff. (55) mit weiteren Literaturhinweisen, OLG Stuttgart in JZ 1954 S. 577 f. mit zustimmender Anmerkung von v. Weber, Schönke Einf. V S. 4, Jagusch im Leipziger Kommentar Vorben. zu §§ 3-6 Anm. 6 S. 70 ff., Kohlrausch-Lange Vorben. zu §§ 3-7 III A 2 S. 43 u. IV S. 45.

anzuwenden, sofern dieses nicht im Widerspruch zu den Grundlagen der Rechtsordnung am Orte der Aburteilung steht¹⁾. Da der § 11 StGB den Abgeordneten nur wegen einer Abstimmung oder Äußerung in der Körperschaft (Landtag oder bayer. Senat), der er angehört, oder einer ihrer Ausschüsse schützt, diese aber stets im Gebiet der Bundesrepublik oder in West-Berlin tagen, wird der Begehungsort einer durch § 11 StGB geschützten Straftat eines Abgeordneten (z.B. Beleidigung) also stets im Geltungsbereich des § 11 StGB in der Fassung des 3. Strafrechtsänderungsgesetzes liegen. Sofern ein Gericht in der DDR eine derartige Straftat eines westdeutschen Landtagsabgeordneten abzuurteilen hätte, müßte es also stets die Vorschriften des StGB in der in der Bundesrepublik geltenden Fassung heranziehen und dabei dann auch die eine Bestrafung eines westdeutschen Landtagsabgeordneten verbietende Vorschrift des § 11 StGB beachten. Ob das Gericht dabei im konkreten Fall (z.B. Beleidigung eines politischen Führers der DDR durch eine im Landtag gemachte Äußerung eines westdeutschen Abgeordneten) eine Anwendung des § 11 StGB mit der Begründung verneinen würde, der § 11 StGB verstoße gegen die rechtliche Grundordnung der DDR, ist eine politische Frage, die in diesem Zusammenhang nicht behandelt werden kann, zumal irgendeine den Indemnitätsschutz der westdeutschen Landtagsabgeordneten betreffende Entscheidung eines Gerichts der DDR, die einen Anhaltspunkt für die Beurteilung dieser Frage bieten könnte, bisher nicht bekannt geworden ist.

1) Vgl. BGHSt 7 S.53 ff.(55), OLG Stuttgart a.a.O., v.Weber, JZ 1954 S.578 f., Schönke a.a.O., Otto Schwarz, StGB Vorbem. zu § 3 Anm.5, Jagusch im Leipziger Kommentar Vorbem. zu §§ 3-6 Anm.6c, Kohlrausch-Lange Vorbem. zu §§ 3-7 III B 3 S.43.

§ 7 Die Immunität

I. Die gesetzlichen Grundlagen

Im Gegensatz zur Indemnität fehlt es bei der Immunität der Landtagsabgeordneten an einer bundeseinheitlichen Regelung. Die einzelnen Länder haben für ihre Landtagsabgeordneten zum Teil voneinander abweichende Immunitätsnormen geschaffen¹⁾. Lediglich die Unzulässigkeit der Zivilhaft für Landtagsabgeordnete ohne Genehmigung des Landtags sowie das Zivilhaftaussetzungsverlangen der Landtage sind in den §§ 904 und 905 ZPO bundesgesetzlich festgelegt. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein haben jedoch auch alle Bundesländer sachlich mit den §§ 904 und 905 ZPO übereinstimmende Vorschriften in die Immunitätsbestimmungen ihrer Verfassungen aufgenommen. Diese Länderbestimmungen stellen, da sie sachlich mit den §§ 904 und 905 ZPO übereinstimmen, nur unschädliche Wiederholungen dar, machen die Landesimmunitätsnormen aber nicht nichtig²⁾. Die Hauptbedeutung der bundeseinheitlichen Regelung durch die §§ 904 und 905 ZPO liegt in der Bestimmung des räumlichen Geltungsbereichs der Immunität der Landtagsabgeordneten. Dem dient auch die durch das dritte Strafrechtsänderungsgesetz in die StPO eingefügte Bestimmung des § 152a, auf die daher erst im nächsten Paragraphen einzugehen ist.

Im folgenden soll nun zunächst das Immunitätsrecht der Landtagsabgeordneten in seinen Einzelheiten besprochen werden. Es soll dabei von den in den meisten Verfassungen übereinstimmenden Begriffen ausgegangen und auf die Abweichungen in den einzelnen Ländern hingewiesen werden. Zum Teil ergeben sich diese Abweichungen daraus, daß die zeitlich zu-

1) Der mit dem Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts vom 12. Sept. 1950 (BGBl. S. 455) wieder neu verkündete § 6 Abs. 2 Ziff. 1 des Einführungsgesetzes zur StPO gibt den Ländern das Recht, auf dem Gebiet des Immunitätsrechts auch neue Landesgesetze zu erlassen. (Vgl. Otto Schwarz, StPO Anm. 2 A zu § 6 EGStPO).

2) Vgl. dazu die Ausführungen oben S. 66 ff.

erst entstandenen Verfassungen den Art.37 WV, die später geschaffenen den Art.46 Abs.2-4 GG zum Vorbild genommen haben, so daß insoweit die Literatur zur Weimarer Verfassung und zum Grundgesetz zur Auslegung der einzelnen Immunitätsnormen herangezogen werden kann. Zum Teil beruht die Verschiedenheit der Bestimmungen aber auch auf völlig neuen Überlegungen des Landesgesetzgebers.

Zur besseren Übersicht sei vorweg eine Zusammenstellung der einzelnen Landesimmunitätsbestimmungen in der Reihenfolge ihrer Entstehung gegeben:

Verfassung des Freistaates B a y e r n vom 2.Dez.1946
(Gesetz- und Verordnungsblatt S.33)

Art. 28: Kein Mitglied des Landtags kann ohne dessen Genehmigung während der Tagung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen worden ist.
Die gleiche Genehmigung ist erforderlich, wenn der Abgeordnete anderweitig in seiner persönlichen Freiheit beschränkt und dadurch in der Ausübung seines Abgeordnetenberufes beeinträchtigt wird. Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des Landtags und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Landtags für die Dauer der Tagung aufgehoben. Ein solches Verlangen kann jedoch nicht gestellt werden, wenn der Abgeordnete eines unpolitischen Verbrechens bezichtigt wird. Ob dieser Fall vorliegt, entscheidet der Landtag.

Verfassung des Landes H e s s e n vom 11.Dez.1946
(Gesetz- und Verordnungsblatt S.229)

Art. 96: Kein Mitglied des hessischen oder eines anderen deutschen Landtags kann ohne Genehmigung des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß das Mitglied bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.
Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung der Abgeordnetentätigkeit beeinträchtigt.
Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des hessischen oder eines anderen deutschen Landtags und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

Ein Abgeordneter, der wegen einer ihm als verantwortlichen Schriftleiter einer Zeitung oder Zeitschrift vorgeworfenen strafbaren Handlung verfolgt werden soll, kann sich auf die vorstehenden Bestimmungen nicht berufen.

Verfassung für R h e i n l a n d - P f a l z vom 18. Mai
(Verordnungsblatt S.209) 1947

Art. 94: Kein Abgeordneter kann ohne Genehmigung des Landtages während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat oder spätestens am folgenden Tage festgenommen wird.

Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, welche die Ausübung des Mandates beeinträchtigt. Jedes Strafverfahren gegen einen Abgeordneten und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Landtags für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

Landesverfassung der Freien Hansestadt B r e m e n vom
(Gesetzblatt S.251) 21. Okt. 1947

Art. 95: Kein Mitglied der Bürgerschaft kann ohne Genehmigung der Bürgerschaft während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß das Mitglied bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen ist.

Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung der Abgeordnetentätigkeit beeinträchtigt.

Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied der Bürgerschaft und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit ist auf Verlangen der Bürgerschaft für die Dauer der Sitzungsperiode zu unterbrechen.

Für ein Mitglied, das wegen einer ihm als verantwortlichem Schriftleiter einer Zeitung oder Zeitschrift vorgeworfenen strafbaren Handlung verfolgt werden soll, gelten diese Bestimmungen nicht.

Landessatzung für S c h l e s w i g - H o l s t e i n
(Ges.-u. Verordn. Bl. 1950 S. 3) v. 13. Dez. 1949

Art. 17 Abs. 2: Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Landtags zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird. Strafverfahren gegen Abgeordnete sowie die Durchführung von Haft und sonstigen Beschränkungen der persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Landtags auszusetzen.

Verfassung für das Land N o r d r h e i n - W e s t f a -
l e n (Ges.-u.Verordn.Bl. S.127) v.28.Juni 1950

Art.48: Kein Abgeordneter kann ohne Genehmigung des Landtags während der Wahlperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen, festgenommen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei der Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird oder ein Fall der Körperverletzung nach Art.47 vorliegt. Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung des Abgeordnetenmandats beeinträchtigt.

Jedes Strafverfahren gegen einen Abgeordneten und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Landtags entweder für die gesamte Dauer oder bestimmte Zeitabschnitte der Wahlperiode ausgesetzt.

Diese Bestimmungen gelten auch in der Zeit zwischen zwei Wahlperioden. Die Rechte des Landtags werden durch den Hauptausschuß ausgeübt.

Verfassung von B e r l i n vom 1.Sept.1950
(Verordn.Bl. S.34)

Art.35 Abs.3: Kein Abgeordneter darf ohne Genehmigung des Abgeordnetenhauses zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat festgenommen wird.

Abs.4: Jede Haft oder sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten ist auf Verlangen des Abgeordnetenhauses aufzuheben.

Vorläufige N i e d e r s ä c h s i s c h e Verfassung vom
(Ges.-u.Verordn.Bl. S.103) 13.April 1951

Art.15: Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Landtages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Begehung der Tat, spätestens bis zum Ablauf des folgenden Tages, festgenommen wird. Die Genehmigung des Landtags ist ferner bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten oder zur Einleitung eines Verfahrens gegen einen Abgeordneten gemäß Art.18 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland erforderlich.

Jedes Strafverfahren und jedes Verfahren gemäß Art.18 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland gegen einen Abgeordneten, jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Landtags auszusetzen.

Verfassung der Freien und Hansestadt H a m b u r g vom
(Ges.-u.Verordn.31. S.117) 6.Juni 1952

Art.15: Kein Abgeordneter darf ohne Genehmigung der Bürgerschaft während der Dauer des Mandats wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß der Abgeordnete bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen worden ist.

Eine Genehmigung der Bürgerschaft ist ferner bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit, welche die Ausübung der Abgeordnetentätigkeit beeinträchtigt, oder zur Einleitung eines Verfahrens gemäß Art.18 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland erforderlich.

Jedes Strafverfahren und jedes Verfahren gemäß Art.18 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland gegen einen Abgeordneten und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit werden auf Verlangen der Bürgerschaft für die Dauer des Mandats aufgehoben.

Verfassung des Landes B a d e n - W ü r t t e m b e r g
(Gesetzblatt S.173) vom 11.Nov.1953

Art.38: Ein Abgeordneter kann nur mit Einwilligung des Landtags wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung oder aus sonstigen Gründen zur Untersuchung gezogen, festgenommen, festgehalten oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Verübung einer strafbaren Handlung oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.

Jedes Strafverfahren gegen einen Abgeordneten und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit ist auf Verlangen des Landtags für die Dauer der Wahlperiode aufzuheben.

II. Einzelheiten der Immunität

1. Der persönliche Geltungsbereich

Geschützt sind, wie bei der Indemnität, nur die Mitglieder der der Landtage, Bürgerschaften und des Abgeordnetenhauses von Berlin sowie des bayerischen Senats (Art.38 Abs.2 bayer. Verf.), nicht aber die Mitglieder der Gemeinde- und Stadträte oder Kreistage.

2. Begriff der mit "Strafe bedrohten Handlung" und des "Zur-Untersuchung-" bzw. "Zur-Verantwortung-Ziehens"

Die Immunitätsnormen aller Länder mit Ausnahme von Berlin setzen zunächst gleichmäßig voraus, daß der Abgeordnete eine "mit Strafe bedrohte Handlung" begangen hat, und ver-

bieten, ihn ohne Genehmigung des Parlaments wegen dieser "mit Strafe bedrohten Handlung" "zur Untersuchung zu ziehen" oder zu verhaften.

Art.35 Abs.3 der Verfassung von Berlin weicht von diesem bisher üblichen Schema ab. Er verbietet nämlich schlechthin, einen Abgeordneten ohne Genehmigung des Abgeordnetenhauses zur Untersuchung zu ziehen oder zu verhaften, beschränkt sein Verbot also nicht wie die übrigen Landesverfassungen auf ein "Zur-Untersuchung-Ziehen" oder eine Verhaftung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung.

Diese auf den ersten Blick ungeheuerlich erscheinende Erweiterung des Immunitätsschutzes gegenüber den für die Abgeordneten der anderen Länder geltenden Bestimmungen läßt sich durch einen Blick auf die vorstehende Zusammenstellung der Immunitätsnormen der einzelnen Länder aber leicht erklären.

Alle übrigen Länder mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg stellen nämlich in einem zweiten Absatz ihrer Immunitätsbestimmungen jede andere Beschränkung der persönlichen Freiheit des Abgeordneten unter den Genehmigungsvorbehalt des Parlaments. Diese Generalklausel ist nun vom Gesetzgeber des Landes Berlin nicht in einem besonderen Absatz aufgeführt, sondern - ähnlich wie im Art.38 der Verfassung von Baden-Württemberg¹⁾ - mit in den ersten Teil der Immunitätsnorm eingearbeitet worden.

Ob diese Fassung der Berliner Immunitätsnorm den Schutz für die Berliner Stadtverordneten gegenüber dem der Landtagsmitglieder der anderen Länder erweitert, soll erst weiter unten behandelt werden. Hier kommt es zunächst nur darauf an festzustellen, daß Berliner Stadtverordnete auch wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nicht zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden dürfen.

Im folgenden ist daher nun zunächst der für alle Landtagsabgeordnete übereinstimmende Begriff "wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung (Verantwortung)

1) Abs.1 des Art.38 der Verf.v.Bad.-W. enthält die Worte:
"oder aus sonstigen Gründen".

gezogen oder verhaftet werden" zu erläutern. In einem weiteren Abschnitt soll dann die Generalklausel der "sonstigen Beschränkung der persönlichen Freiheit der Abgeordneten" besprochen und in diesem Zusammenhang auf die sich aus der erweiterten Fassung des Art.35 Abs.3 der Verfassung von Berlin zu ziehenden Folgerungen eingegangen werden.

Unter den Begriff der mit "Strafe bedrohten Handlung" fällt einmal jedes Verhalten, durch das ein im Strafgesetzbuch oder einem strafrechtlichen Nebengesetz umschriebener Deliktstatbestand erfüllt wird. Insoweit ist "Strafe" also jede Kriminalstrafe. Umstritten ist, wie weit auch andere Sanktionen, die den Namen "Strafe" führen, wie z.B. Ordnungs-, Disziplinar-, Ungehorsams- und Beugestrafen hierher zu rechnen sind. Diese Frage läßt sich nur aus dem Zusammenhang, in dem das Wort "Strafe" gebraucht wird, beantworten. Entscheidend kommt es nämlich darauf an, ob ein Abgeordneter wegen einer mit "Strafe" bedrohten Handlung "zur Untersuchung" bzw. "zur Verantwortung" gezogen oder "verhaftet" werden kann. Es gilt daher, erst einmal die Begriffe "zur Untersuchung" bzw. "zur Verantwortung ziehen" zu klären.

In den Länderverfassungen sind beide Wendungen gebraucht, je nachdem, ob sie sich in ihrer Fassung an den Art.37 WV, der von "zur Untersuchung ziehen" oder den Art.46 Abs.2 GG, der von "zur Verantwortung ziehen" spricht, anlehnen. Es bedarf daher einer Prüfung, inwieweit sich aus der unterschiedlichen Formulierung eine verschiedene Auslegung ergibt.

Dem reinen Wortsinn nach kann, wie Bockelmann¹⁾ feststellt, der Begriff "zur Verantwortung ziehen" gegenüber dem Begriff "zur Untersuchung ziehen" sowohl eine Einschränkung als auch eine Erweiterung des Immunitätsschutzes bedeuten, je nachdem, ob man den Ausdruck "zur Verantwortung ziehen" enger oder weiter auffaßt als das "zur Untersuchung ziehen". Man könnte nämlich bei dem Ausdruck "zur Verantwortung ziehen" einmal die Untersuchungsbehandlung von der Genehmigungspflicht des Parlaments ausnehmen, zum anderen aber ebenso-

1) Bockelmann S.41.

gut neben Untersuchungshandlungen und Verurteilungen noch die gesamte Strafvollstreckung sowie den Vollzug solcher Maßregeln miteinbeziehen, die ohne vorangehendes Untersuchungsverfahren angeordnet werden können¹⁾.

Aus Literatur und Materialien zum Art.46 Abs.2 GG, der erstmalig wieder diese neue Wendung "zur Verantwortung ziehen" enthält, ist nicht zu entnehmen, daß der Verfassungsgeber diese Veränderungen, sei es eine Einschränkung oder eine Ausweitung der Immunität gegenüber dem Zustand der Weimarer Verfassung, gewollt hat. Auch ist nicht anzunehmen, daß die Länder, die diesen Ausdruck übernahmen, damit eine Änderung des Immunitätsrechts herbeiführen wollten.

Man kann daher diese neue Wendung als synonym mit dem alten Begriff "zur Untersuchung ziehen" behandeln¹⁾. Diese Ansicht wird auch durch die historische Entwicklung gerechtfertigt. Der Ausdruck "zur Verantwortung ziehen" findet sich erstmalig bereits im § 2 des Gesetzes vom 23.Juni 1848 betreffend den Schutz der zur Vereinbarung der Preussischen Verfassung berufenen Versammlung. In der darauffolgenden Verfassung vom 5.Dez.1848 und allen sich daran anschließenden Verfassungen wird dann die Wendung "zur Untersuchung ziehen" gebraucht. Da Motive und Verhandlungen keinen Grund für den Wechsel des Ausdrucks im Jahre 1848 enthalten, dürfte er auch keine sachliche Bedeutung gehabt haben. So nimmt auch das Reichsgericht²⁾ an, daß es sich lediglich um eine redaktionelle Änderung des Textes gehandelt habe, die keine Modifizierung des Sinnes und der Gedanken herbeiführen wollte. Da die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates nicht erkennen lassen, daß die Aufnahme der alten Wendung eine sachliche Veränderung des Immunitätsrechts nach sich ziehen sollte, muß also für die Rückkehr zum alten Begriff "zur Verantwortung ziehen" dasselbe gelten, was das Reichsgericht über den Wechsel der Ausdrücke im Jahre 1848 ausgeführt hat. Beide Begriffe sind also inhaltlich gleich.

Für die Auslegung der Immunitätsnormen der Landesver-

1) Vgl. Bockelmann S.41.

2) RGSt 24, 205 (207).

fassungen bedeutet dies, daß man keine Unterscheidung zu machen braucht, vielmehr der Umfang beider Begriffe gleich abzugrenzen ist, wobei an die Interpretation, die der Ausdruck "zur Untersuchung ziehen" im Schrifttum der Weimarer Verfassung erfahren hat, angeknüpft werden kann.

Dieser Begriff war lange Zeit umstritten. Es standen sich dabei im wesentlichen zwei Ansichten gegenüber.

Die Vertreter der einen Anschauung¹⁾ ziehen für die Auslegung den strafprozessualen Begriff der Untersuchung heran. Danach wird von einer Untersuchung nur dort gesprochen, wo gerichtliche Handlungen vorgenommen werden, also ein Gericht die Voruntersuchung (§ 178 ff. StPO) oder die Hauptverhandlung eröffnet. Das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren würde hingegen nicht unter den Begriff der Untersuchung fallen und daher ohne Genehmigung des Parlaments zulässig sein.

Dieser Ansicht steht die vom Reichsgericht²⁾ und der Mehrzahl der Schriftsteller³⁾ vertretene Auffassung gegenüber. Das Reichsgericht verweist auf die geschichtliche Entwicklung der Immunitätsnormen und betont mit Recht, daß es nicht zulässig erscheine, den Begriff der Untersuchung nach der Strafprozeßordnung von 1877 ohne weiteres auf die Immunitätsnormen zu übertragen, da diese doch bereits im Art. 84 der Preussischen Verfassungsurkunden von 1850 den Ausdruck "zur Untersuchung ziehen" gekannt hätten. Damals sei das Wort "Untersuchung" aber nicht in dem Sinne verwandt worden wie heute in der Strafprozeßordnung. Man könne daher auch nicht den Begriff der Untersuchung auf einen Teil des Prozesses beschränken; vielmehr sei unter dem Begriff "zur Untersuchung ziehen" "die Summe aller derjenigen Amtshandlungen der zuständigen Behörde zu verstehen", ... "welche darauf abzielen, nach Feststellung einer strafbaren Handlung den Täter zu ermitteln und zu bestrafen"⁴⁾.

1) Vgl. Weismann S. 404, Sontag S. 35 ff., Stier-Somlo S. 577.

2) RGSt 24, 205 (206 ff.).

3) Vgl. u.a. Troitzsch S. 98, Graf zu Dohna S. 444, Erdmann S. 68, Wolter S. 50.

4) RGSt 24, 205 (209).

Diese auch vom neueren Schrifttum¹⁾ übernommene Definition gilt noch heute als Grundlage für die Praxis bei der Behandlung von Immunitätsfällen.

a) Das staatsanwaltschaftliche und polizeiliche Ermittlungsverfahren

Zum Begriff der "Untersuchung" gehört also bereits das staatsanwaltschaftliche und polizeiliche Ermittlungsverfahren²⁾. Selbstverständlich muß es sich schon gegen einen bestimmten Abgeordneten richten, um genehmigungsbedürftig zu sein. Aber auch hier ist eine Grenzziehung zwischen erlaubten und ohne Genehmigung des Parlaments verbotenen Ermittlungshandlungen notwendig. Würde man nämlich in konsequenter Durchführung des Verbots des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens gegen Abgeordnete jede Ermittlungsarbeit für unzulässig erklären, so wäre die Staatsanwaltschaft sogar an jeglicher Tatsachenfeststellung im Zusammenhang mit der Straftat eines Abgeordneten gehindert und wäre daher nicht einmal in der Lage, genügend Anhaltspunkte zusammenzutragen, welche den Verdacht einer strafbaren Handlung begründen und damit das Gesuch an das Parlament um Aufhebung der Immunität rechtfertigen würden. Das Reichsgericht³⁾ faßte das Ermittlungsverbot sehr weit auf. Indem es zum Begriff der "Untersuchung" bereits die Summe aller Amtshandlungen rechnete, die darauf abzielen, den Täter einer strafbaren Handlung "zu ermitteln", sah es praktisch den Beginn der Untersuchung bereits in der ersten Verfügung, die vom Gericht, der Staatsanwaltschaft bzw. Polizeibehörde oder irgendeiner anderen für die Strafverfolgung zuständigen Behörde erlassen wird. Danach wäre die Polizei bzw. Staatsanwaltschaft in der Tat weitgehend bereits an der Tatsachenfeststellung gehindert.

Bockelmann⁴⁾ betont mit Recht, daß dieses Prinzip natürlich nicht überspitzt werden dürfe, doch dürfe die auf-

1) Vgl. u.a. Bockelmann S.44, Herlan MDR 1950 S.519, Mende BT Drucks.2550 S.18, Vogels Anm.2 zu Art.48.

2) Vgl. Geller-Kleinrahm Anm.2 zu Art.48, Vogels Anm.2 zu Art.48.

3) Vgl. RGSt 24, 205(209); 23, 184(193).

4) Bockelmann S.47.

klärende Tätigkeit der Staatsanwaltschaft nicht zu einem wirklichen Verfahren gegen den Abgeordneten werden. Sobald sich der Verdacht gegen den Abgeordneten so verdichtet hat, daß von einem Verfahren gegen den Abgeordneten gesprochen werden kann, muß also - nach Ansicht von Bockelmann - zur Fortführung des Verfahrens die Genehmigung des Parlaments eingeholt werden¹⁾. Wie Bockelmann²⁾ meint, ist es dabei aus praktischen Gründen nicht möglich, innerhalb des staatsanwaltschaftlichen Verfahrens zwischen Verfolgungshandlungen, die gegen den Beschuldigten persönlich gerichtet sind, und anderen, die es nicht sind, zu unterscheiden.

Erdmann⁴⁾ hält diese auch schon früher vertretene Auffassung⁵⁾ für zu weitgehend und verweist auf den Zweck der Immunität. Da die Immunität lediglich dem Abgeordneten die ungestörte Teilnahme an den Parlamentsverhandlungen sichern wolle, sind nach Erdmann nur die Akte der Behörden als unzulässig zu betrachten, die den Abgeordneten der Teilnahme an der Parlamentsarbeit entziehen. Er sieht daher z.B. Haus-suchungen nach den §§ 102 und 103 StPO als ohne weiteres zulässig an, da der Abgeordnete durch sie ja nicht seinem Beruf entzogen wird, denn die Durchsuchung kann ja auch in seiner Abwesenheit stattfinden.

Würde man diese Auffassung von Erdmann konsequent durchführen - er selbst tut es nicht -, so wäre der Abgeordnete praktisch nur noch vor Verhaftungen geschützt; denn die meisten anderen Handlungen hindern den Abgeordneten nicht, der Parlamentsarbeit nachzugehen. Ja sogar eine Hauptverhandlung müßte danach bei Entbindung des angeklagten Abgeordneten von der Erscheinungspflicht (§ 233 StPO) zulässig sein.

Es ist schon richtig, sich für die Auslegung der Immunitätsnormen deren Zweck zu vergegenwärtigen, doch darf man nicht, wie Erdmann es tut, das Hauptgewicht nur auf das Wort *T e i l n a h m e* an den Parlamentsverhandlungen legen, sondern muß vielmehr betonen, daß die Immunitätsnorm

1) So auch Graf zu Dohna S.444.

2) Bockelmann S.46, ebenso Wolter S.52.

3) Erdmann S.68.

4) Vgl. dazu Wolter S.47 ff.(52).

dem Abgeordneten die u n g e s t ö r t e Teilnahme an den Parlamentsverhandlungen sichern soll. Denn die Mitarbeit eines Abgeordneten im Parlament ist nur dann wertvoll, wenn er sich auch mit innerer Anteilnahme seiner verantwortungsvollen Aufgabe widmen kann, ohne durch irgendwelche persönlichen Dinge, die sein ganzes Interesse beanspruchen, abgelenkt zu werden. Aus diesem Grunde sind alle gegen ihn gerichteten Strafverfolgungshandlungen, die geeignet sind, sein Interesse von der Parlamentsarbeit abzulenken, ohne Zustimmung des Parlaments verboten. Allerdings muß auch, wie es Bockelmann verlangt, von einem Verfahren gegen einen bestimmten Abgeordneten gesprochen werden können, so daß die ersten Ermittlungshandlungen, die erst dazu dienen, den Verdacht gegen einen bestimmten Täter zu begründen, nicht unter den Genehmigungsvorbehalt des Parlaments fallen.

Jede weitere Untersuchungshandlung oder Entscheidung der Staatsanwaltschaft bedarf dagegen der Genehmigung. So ist auch die Einstellung wegen Geringfügigkeit (§ 153 StPO) oder nach §§ 154 bis 154 b StPO unzulässig; denn sie enthält sogar eine Schuldfeststellung und verstößt deshalb gegen den Immunitätsgedanken¹⁾.

Ob dagegen auch - wie Bockelmann²⁾ meint - Einstellung wegen fehlenden Tatverdachts nach § 170 StPO ohne Genehmigung unzulässig ist, erscheint fraglich. Meistens werden allerdings bereits die einem solchen Beschluß vorhergehenden Untersuchungshandlungen als unzulässig anzusehen sein. Sollten aber die ersten, noch erlaubten Ermittlungen schon eine solche Einstellung rechtfertigen, so muß sie auch erlaubt sein; denn durch sie wird der Abgeordnete - anders als bei § 153 StPO - ja in keiner Weise belastet, vielmehr wird er dadurch gerade von einem gewissen Druck befreit.

Durchsuchungen sind keineswegs, wie Erdmann³⁾ annimmt, ohne weiteres zulässig. Man muß hier unterscheiden zwischen einer Durchsuchung nach § 102 und § 103 StPO. Sicherlich stellt die im Rahmen eines gegen den Abgeordneten gerichteten

1) Vgl. Bockelmann S.51.

2) Bockelmann S.50.

3) Erdmann S.69/70.

ten Ermittlungsverfahrens vorgenommene Durchsuchung nach § 102 StPO ein genehmigungsbedürftiges "Zur-Untersuchung-Ziehen" dar. Das ist anders im Falle der Durchsuchung nach § 103 StPO. Hier dient die Durchsuchung der Überführung eines Dritten, Nichtabgeordneten. Eine Durchsuchung bei einem Abgeordneten nach § 103 StPO ist selbst dann gestattet, wenn der Abgeordnete Teilnehmer an der Straftat des Dritten, zu deren Überführung die Durchsuchung führen soll, ist. Man könnte der Ansicht sein, daß sich die Durchsuchung in einem solchen Fall gleichzeitig als eine unzulässige Untersuchungshandlung gegen den Abgeordneten darstellt. Das ist aber, wie Bockelmann¹⁾ feststellt, dann nicht der Fall, wenn die Durchsuchung ausdrücklich im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens gegen den Dritten erfolgt. Der Abgeordnete ist dann aber - obwohl selbst verdächtigt - auch nur verpflichtet, solche Durchsuchungshandlungen zu dulden, die sich in den Grenzen des § 103 StPO halten, also z.B. keine Leibesvisitation²⁾.

Daß bei einer solchen Durchsuchung möglicherweise auch Material gefunden wird, was später nach Ablauf des Mandats oder nach Aufhebung der Immunität gegen den Abgeordneten selbst verwandt werden kann, macht die Durchsuchung nach § 103 StPO nicht unzulässig. Derartiges, den Abgeordneten belastendes Material kann ohnehin jede Untersuchung gegen einen Teilnehmer an der Straftat des Abgeordneten oder gegen den Haupttäter, an dessen Tat der Abgeordnete beteiligt ist, zutage fördern. Es ist jedoch völlig unbestritten, daß die Immunität kein Prozeßhindernis für ein Verfahren gegen an der Tat des Abgeordneten Beteiligte, bzw. soweit der Abgeordnete Teilnehmer ist, gegen den Haupttäter ist. Der Abgeordnete kann auch in einem solchen Prozeß als Zeuge vernommen werden. Soweit dabei allerdings parlamentarische Berufsgeheimnisse berührt werden, steht dem Abgeordneten ein Zeugnisverweigerungsrecht zu (§ 53 Abs.1 Ziff.4 StPO). Ein allgemeines Zeugnisverweigerungsrecht für Abgeordnete besteht dagegen nicht, wie ein Umkehrschluß aus § 50 Abs.1 StPO und § 382 Abs.2 ZPO, welche die Vernehmung eines Abge-

1) Bockelmann S.55.

2) Vgl. Hatschek S.459.

ordneten als Zeuge am Parlamentssitz zulassen, beweist. Die Zeugnispflicht kann daher auch nach § 51 StPO bzw. § 380 ZPO durch Strafe erzwungen werden, ohne daß darin ein unzulässiges "Zur-Verantwortung-Ziehen" zu sehen wäre. Dieser Zwang findet jedoch, wie noch zu zeigen ist, seine Grenzen an der persönlichen Freiheit des Abgeordneten, er kann also nur in Geldstrafen bestehen.

b) Das Privatklageverfahren

Dem von der Staatsanwaltschaft betriebenen Strafverfahren steht hinsichtlich des Immunitätsschutzes der Abgeordneten das Privatklageverfahren (§§ 374 ff. StPO) gleich. Die Einreichung einer Klageschrift (§ 381 StPO) entspricht dabei zwar der Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft, doch ist sie noch nicht genehmigungspflichtig; denn die Immunität schützt den Abgeordneten nur gegen Amtshandlungen einer *B e h ö r d e*¹⁾. In der Zustellung der Klage an den beschuldigten Abgeordneten durch das Gericht mit der Bestimmung einer Frist zur Erklärung (§ 382 StPO) ist dagegen bereits ein unzulässiges "Zur-Untersuchung-Ziehen" zu sehen. Das Gericht hat daher, wenn die Genehmigung des Parlaments fehlt, die Klage gemäß § 383 StPO zurückzuweisen²⁾.

Der Abgeordnete selbst ist dagegen jederzeit in der Lage, ohne Genehmigung des Parlaments eine Privatklage anzustrengen und durchzuführen. Fraglich ist nur, wie zu verfahren ist, wenn der Privatklagegegner eine Widerklage erhebt. Gemäß § 388 Abs. 3 StPO ist nämlich über Klage und Widerklage gleichzeitig zu erkennen. Würde nun aber - wie dann erforderlich - auch in die Verhandlung über die Widerklage eingetreten, so wäre darin ein unzulässiges "Zur-Untersuchung-Ziehen" des Abgeordneten zu sehen. Einige Schriftsteller³⁾ vertreten daher die Ansicht, daß in einem solchen Falle ausnahmsweise über die Privatklage des Abgeordneten allein zu entscheiden sei, da die Immunitätsnormen dem § 388 Abs. 3 StPO vorgehen.

1) So die schon zitierte RG Entscheidung 24, 205(209).

2) Vgl. auch Erdmann S. 69, Sontag S. 39, Wolter S. 52, Bockelmann S. 48, Nawiasky-Lewasser Erl. zu Art. 26.

3) Schmid S. 77, Kreiselmair S. 85.

Diese von den genannten Autoren nicht näher begründete Auffassung hält jedoch einer rechtlichen Prüfung nicht stand. Das Problem, inwieweit eine Rechtsnorm einer anderen Rechtsnorm vorgeht, taucht nur da auf, wo beide kollidieren und nicht miteinander zu vereinbaren sind. Das trifft aber auf das Verhältnis der Immunitätsnormen zum § 388 Abs.3 StPO gar nicht zu. § 388 Abs.3 StPO schreibt dem Richter vor, über Klage und Widerklage gleichzeitig zu erkennen. Steht einer solchen zwingend vorgeschriebenen gleichzeitigen Entscheidung ein Verfahrenshindernis entgegen, so hat der Richter je nach der Prozeßlage das gesamte Verfahren - also sowohl Privatklage als auch Widerklage - gemäß §§ 205, 206a oder 260 Abs.3 StPO einzustellen. Ein solches Verfahrenshindernis ist das in den Immunitätsnormen ausgesprochene Verbot, einen Abgeordneten ohne Genehmigung des Parlaments zur Untersuchung zu ziehen. Dieses im Interesse einer reibungslosen Parlamentsarbeit aufgestellte Verbot wirkt sich im allgemeinen immer zugunsten des Abgeordneten aus. Es ist aber keineswegs - wie oben ausgeführt - nur zum Vorteil des Abgeordneten erlassen. Es ist daher sehr wohl angängig, daß es - wie im vorliegenden Falle - dem Abgeordneten zum Nachteil gereicht, indem nun auch sein Privatklageverfahren nicht fortgeführt werden kann. Auf keinen Fall kann also davon gesprochen werden, der § 388 Abs.3 sei mit den Immunitätsvorschriften unvereinbar und letztere müßten daher dem § 388 Abs.3 StPO vorgehen. Das würde eine völlig unberechtigte und von den Immunitätsnormen nicht bezweckte Bevorzugung eines Abgeordneten bedeuten, würde es doch dazu führen, von den im engen Zusammenhang stehenden Vergehen (§ 388 Abs.1 StPO) - die aus diesem Grunde zusammen abgeurteilt werden sollen - eines zu sühnen, während das andere vorläufig ungesühnt bleibt.

c) Das Disziplinarstrafverfahren

Neben den bisher besprochenen unzulässigen Untersuchungen in Rahmen eines normalen Strafverfahrens gegen einen Abgeordneten ist auch jede Handlung einer Disziplinarbehörde mit dem Ziel, den Abgeordneten disziplinarisch zu

maßregeln, genehmigungsbedürftig¹⁾; denn auch sie stellt ein gegen den Immunitätszweck verstoßendes "Zur-Verantwortung (Untersuchung)-Ziehen" dar. Die Disziplinarverfolgung unterscheidet sich von der strafgerichtlichen nur dadurch, daß der Staat nicht als Inhaber der öffentlichen Strafgewalt, sondern als Dienstherr und damit Inhaber einer Disziplinarstrafgewalt gegenüber dem Untergebenen auftritt²⁾. Das mit Disziplinarstrafe bedrohte Dienstvergehen eines Beamten bleibt damit aber auch eine "mit Strafe bedrohte Handlung" im Sinne der Immunitätsbestimmungen, für die der Beamte nur mit Genehmigung des Parlaments zur Verantwortung gezogen werden darf.

d) Die Verhängung von Ordnungsstrafen

Ob auch die Verhängung einer Ordnungsstrafe ein "Zur-Verantwortung (Untersuchung)-Ziehen" bedeutet, ist im Einzelfall verschieden. Bestimmte z.B. in Zoll- und Steuergesetzen vorgesehene Ordnungsstrafen setzen eine regelrechte Untersuchung voraus, die von einer Genehmigung des Parlaments abhängig ist³⁾. Nicht genehmigungsbedürftig ist dagegen die Verhängung einer Ordnungsstrafe nach § 178 GVG oder den §§ 51, 70 Abs.1 StPO, 380, 390 Abs.1 ZPO⁴⁾. Hier geht es nicht darum, "den Täter einer strafbaren Handlung zu ermitteln und zu bestrafen", eine Untersuchung findet nicht statt, vielmehr macht der Vorsitzende des Gerichts im Falle des § 178 von seinen sitzungspolizeilichen Befugnissen, denen auch ein Abgeordneter unterworfen ist, Gebrauch. Die Vollstreckung einer Haftstrafe ist allerdings auch hier, wie unten auszuführen ist, nur mit Genehmigung des Parlaments möglich.

Dasselbe gilt für die Verhängung reiner Beugestrafen gegen einen die Aussage verweigernden Zeugen (§§ 70 Abs.2 StPO,

1) Vgl. Erdmann S.69, Troitzsch S.102, Geller-Kleinrahn Anm.2 zu Art.48.

2) Vgl. Wolter S.46.

3) Vgl. Loewe-Rosenberg Anm.7 b zu § 6 EGStPO.

4) So auch Erdmann S.62, Wolter S.47, Troitzsch S.130, Bockelmann S.43, Geller-Kleinrahn Anm.2 zu Art.48. Loewe-Rosenberg Anm.1c zu § 178 GVG, Herlan, Jur.Rundschau 15 S.326.

390 Abs.2 ZPO)¹⁾ oder behördliche Zwangsmaßnahmen zur Erzwingung einer Rechtspflicht²⁾. Auch sie stellen kein unzulässiges "Zur-Untersuchung-Ziehen" des Abgeordneten dar, jedoch darf auch hier die persönliche Freiheit des Abgeordneten nicht angetastet werden. Polizeiliche Zwangsmaßnahmen gemäß §§ 55 ff. des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes (PVG) sind also zulässig, soweit sie nur darin bestehen, daß die vom Abgeordneten zu erzwingende Handlung auf seine Kosten durchgeführt oder gegen ihn ein Zwangsgeld festgesetzt wird. Die Anwendung unmittelbaren Zwanges sowie die Vollstreckung einer Zwangshaft (§ 56 PVG) gegenüber einem Abgeordneten sind dagegen grundsätzlich unzulässig³⁾.

e) Der Zivilprozeß

Ohne Genehmigung zulässig ist auch ein Zivilprozeß; denn er hat nicht den Zweck, den Täter einer strafbaren Handlung zu ermitteln und zu bestrafen. Falls der Zivilprozeß auch wirklich eine strafbare Handlung zum Gegenstand hat, so soll in ihm doch lediglich die Verpflichtung des Täters, Schadensersatz leisten zu müssen, festgestellt werden. Die Vollstreckung einer Haftstrafe zur Erzwingung einer unvertretbaren Handlung (z.B. §§ 888, 889, 901 ZPO) ist dagegen wieder genehmigungsbedürftig, aber nicht, weil dadurch der Abgeordnete zur Untersuchung oder zur Verantwortung gezogen würde, sondern weil dies eine unzulässige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit bedeuten würde. Zudem erklärt auch § 904 Ziff.1 ZPO die Zivilhaft gegenüber Abgeordneten ohne Genehmigung des Parlaments ausdrücklich für unstatthaft.

f) Die Strafvollstreckung

Das "Zur-Untersuchung-Ziehen" wird mit der Verurteilung des Angeklagten abgeschlossen, so daß die Strafvollstreckung nicht mit unter diesen Begriff fällt⁴⁾. Die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe bedarf jedoch dennoch der besonderen

1) Vgl. Bockelmann S.43, Herlan, Jur.Rundsch.51 S.326.

2) Vgl. auch Graf zu Dohna S.444.

3) Vgl. Näheres unten § 7 II 5.

4) Vgl. Bockelmann S.51.

Genehmigung des Parlaments, da der Abgeordnete durch sie in seiner persönlichen Freiheit beschränkt wird, eine solche Freiheitsbeschränkung aber, wie unten noch zu zeigen ist, nach fast allen Landesimmunitätsnormen genehmigungsbedürftig ist¹⁾.

3. Verbot der Verhaftung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung

Neben dem Verbot des "Zur-Untersuchung-Ziehens" enthalten alle Landesverfassungen die Bestimmung, daß ein Abgeordneter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nicht ohne Genehmigung des Parlaments verhaftet werden kann. Unter den Begriff der Verhaftung fällt zunächst einmal die Untersuchungshaft auf Grund eines richterlichen Haftbefehls (§§ 112, 114 StPO), ferner aber auch die vorläufige Festnahme nach § 127 Abs.2 StPO²⁾. Es erscheint daher überflüssig, wenn die Verfassung von Nordrhein-Westfalen noch außer dem Verbot der Verhaftung bestimmt, daß ein Abgeordneter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nicht festgenommen werden darf; denn damit kann doch nur die schon durch den Begriff "verhaftet" erfaßte vorläufige Festnahme nach § 127 StPO gemeint sein. Etwas anderes gilt für den Artikel 38 der Verfassung von Baden-Württemberg. Hier beziehen sich in Absatz 1 die Worte "festgenommen, festgehalten" nicht nur auf die Wendung "wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung", sondern auch auf die Worte "oder aus sonstigen Gründen", so daß ihnen dadurch noch eine weitergehende Bedeutung zukommt³⁾.

Die Zivilhaft wird nicht wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung verhängt und fällt somit nicht unter den in den meisten Verfassungen nur in diesem Zusammenhang gebrauchten Begriff der Verhaftung.

-
- 1) Eine Ausnahme macht hier lediglich Schleswig-Holstein, das eine derartige Bestimmung nicht in seine Verfassung aufgenommen hat. Vgl. im übrigen Näheres unten § 7 II 5c.
 - 2) So auch Troitzsch S.102, Erdmann S.70/71.
 - 3) Vgl. unter II,6 dieses § 7.

Das ist anders für die Volksvertreter von Berlin und Baden-Württemberg. Die Verfassung von Berlin gebraucht das Wort "verhaften" nämlich nicht im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung, so daß hier unter "verhaften" auch die Zivilhaft zu verstehen ist. Ebenso in Baden-Württemberg, wo ein Abgeordneter nicht ohne Genehmigung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung "oder aus sonstigen Gründen" verhaftet werden darf. Ein sonstiger Grund ist in diesem Fall auch ein die Zivilhaft rechtfertigender Tatbestand (§§ 888, 889, 890, 901; 380, 390 ZPO, 101, 106 KO).

Keine Verhaftung wegen "einer mit Strafe bedrohten Handlung" ist die Vollstreckung einer Haftstrafe. Das war zwar lange Zeit bestritten, jedoch schon zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 herrschende Ansicht¹⁾. Sie stützt sich einmal auf den Wortlaut der Bestimmungen. Der Strafvollzug setzt eine rechtskräftig erkannte Strafe voraus. Ein rechtskräftiges Strafurteil ist nun aber, wie Sontag richtig feststellt²⁾, etwas anderes als eine mit Strafe bedrohte Handlung, wegen der eine Verhaftung nur mit Genehmigung des Parlaments zulässig ist. Ferner erklären die Immunitätsnormen ausdrücklich eine Untersuchung und Verhaftung für zulässig, wenn der Abgeordnete auf frischer Tat ergriffen wird. Eine Verhaftung auf frischer Tat kann sich aber nicht auf die Strafvollzugshaft beziehen³⁾. Die Praxis des Reichstages ging dann auch dahin, Anträge auf Ausdehnung des Immunitätsschutzes auf die Strafvollzugshaft abzulehnen⁴⁾.

Praktische Bedeutung hat diese Frage heute nur noch für die Abgeordneten des Landtages von Schleswig-Holstein. Die anderen Landesverfassungen haben, wie oben schon erwähnt, in einem besonderen Abschnitt jede persönliche Freiheitsbeschränkung der Abgeordneten unter den Genehmigungsvorbehalt des Parlaments gestellt, so daß also jetzt in allen Ländern mit Ausnahme von Schleswig-Holstein auch die Vollstreckung

1) Vgl. Hatschek S.455, Bornhak S.431.

2) Sontag S.42.

3) Vgl. Erdmann S.73, Sontag S.43.

4) Vgl. dazu die eingehenden Ausführungen bei Erdmann S.73 f. und Sontag S.43 ff.

einer Haftstrafe vom Parlament genehmigt werden muß¹⁾. Für die Abgeordneten der Parlamente von Berlin und Baden-Württemberg ergibt sich das bereits aus Art.35 Abs.3 Berl. Verf. und Art.38 Abs.1 Baden-Württemb.Verf., die bereits so weit gefaßt sind, daß das Wort "verhaften" auch die Festnahme zur Verbüßung einer Freiheitsstrafe mit umfaßt.

War außer der Genehmigung zur Strafverfolgung bereits die Verhängung einer Untersuchungshaft genehmigt, so wird damit nach herrschender Auffassung auch der Übergang von der Untersuchungshaft zur Strafhaft gedeckt²⁾. Diese Verfahrensweise birgt keinerlei Gefahren in sich, da der Landtag jederzeit das Recht hat, die Aufhebung der Strafhaft zu verlangen. Dieses Recht steht auch dem Landtag von Schleswig-Holstein zu, so daß auch er praktisch die Vollstreckung einer Haftstrafe verhindern kann.

4. Ausnahmen vom Erfordernis der parlamentarischen Genehmigung

a) Bei der Ergreifung auf frischer Tat

Der Genehmigung des Parlaments zur Einleitung der Strafverfolgung oder zur Verhaftung eines Abgeordneten bedarf es dann nicht, wenn der Abgeordnete bei Ausübung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird. Wenn Art.15 der niedersächsischen Verfassung wohl im Anschluß an Art.46 Abs.2 des Grundgesetzes von "Begehung der Tat" und Art.38 der Verfassung von Baden-Württemberg von "Verübung einer strafbaren Handlung" sprechen, so bedeutet das sachlich keinen Unterschied gegenüber den Worten "bei Ausübung der Tat", wie sie sich in den übrigen Landesverfassungen finden. Die Ausdrücke werden vielmehr synonym gebraucht.

Die Ausnahme vom Genehmigungserfordernis geht zurück auf die Beratungen in der französischen Nationalversammlung über den Beschluß vom 26.Juni 1790, der auf Antrag von Robespierre das Immunitätsprivileg konstituierte. Der Abgeordnete

1) Vgl. Graf zu Dohna S.444, Mende BT Drucks.2550 S.18, Bockelmann S.60.

2) Vgl. Herlan, Jur.Rundschau 1951 S.326, Bockelmann S.56.

Fréteau betonte damals, daß fast alle Privilegien dort den Schutz versagen, wo die privilegierte Person auf frischer Tat ergriffen wird. So bestand das Recht, einen Privilegierten bei Ausübung der Tat oder am folgenden Tage festzunehmen, bereits im altfranzösischen Recht. Es gestattete, den auf frischer Tat betroffenen Geistlichen zu ergreifen und dem weltlichen Richter zu überantworten¹⁾. Fréteau forderte daher auch in das Immunitätsprivileg der Volksvertreter die Ausnahme des "flagrant délit" aufzunehmen¹⁾.

Zu einer Zeit, da man den Zweck der Immunitätsvorschriften darin sah, die Abgeordneten vor tendenziösen Verfolgungen zu schützen, mag diese Ausnahme ja einen gewissen Sinn gehabt haben, da eine Ergreifung bei Ausübung der Tat wohl geeignet war, den Verdacht einer tendenziösen Verfolgung auszuschließen²⁾; wenngleich auch die zeitliche Grenze - im Laufe des folgenden Tages - dafür etwas zu weit gefaßt erscheint³⁾. Ein Antrag des Abgeordneten Dr.Cohn⁴⁾ bei den Beratungen zur Weimarer Verfassung, die Worte "im Laufe des folgenden Tages" zu streichen, wurde jedoch abgelehnt, nachdem der Reichsminister Dr.Preuß darauf hingewiesen hatte, daß es sich hier um eine Konsequenz der sogenannten "Nachteile" handle, wonach es möglich sei, den auf frischer Tat angetroffenen, aber geflohenen Rechtsbrecher zu verfolgen⁴⁾.

Im heutigen Immunitätsrecht mit seinem Hauptzweck, eine reibungslose und ungestörte Parlamentsarbeit zu sichern, läßt sich die Ausnahme des "flagrant délit" rein logisch kaum noch begründen. Denn wenn die Immunität dazu dienen soll, einen unentbehrlichen Abgeordneten der Parlamentsarbeit zu erhalten, so müßte das eigentlich auch für den Fall gelten, daß der Abgeordnete auf frischer Tat oder am folgenden Tage ergriffen wird. Der Verfassungsgesetzgeber von Berlin hat daher bereits einen ersten Schritt zur Einschränkung dieser Ausnahmenvorschrift gemacht, indem er im

1) Vgl. Weismann S.383 f., von Muralt S.111 f., Erdmann S.79 ff.

2) Vgl. RGSt 59, 113(114).

3) So auch Dohna S.445.

4) Vgl. Prot.d.Verf.Auss. 25.Sitzung vom 8.April 1919 S.14, 271 ff. (zitiert bei Erdmann S.81).

Artikel 35 Abs.3 bestimmte, daß nur noch eine Ergreifung des Abgeordneten bei Ausübung der Tat, nicht aber mehr am folgenden Tage zulässig sein solle.

Ob es indes wünschenswert ist, in konsequenter Durchführung des dem heutigen Immunitätsrecht zugrunde liegenden Zweckgedankens die Ausnahmevorschrift des "flagrant délit" völlig abzuschaffen, erscheint zumindest fraglich. Sicherlich würde ein solcher Schritt des Gesetzgebers angesichts der heftigen gegen die Immunitätsbestimmungen als solche geführten Angriffe¹⁾ in weiten Kreisen der Bevölkerung kaum auf großes Verständnis stoßen.

Eine derartige Maßnahme ist im übrigen auch nicht erforderlich, da eine Gefährdung der reibungslosen Parlamentsarbeit durch die Bestimmung des "flagrant délit" nicht zu befürchten ist. Das Parlament kann nämlich jederzeit die Aussetzung eines Verfahrens gegen einen Abgeordneten und seine Entlassung aus der Haft verlangen, also auch dann, wenn er auf frischer Tat ergriffen worden ist²⁾.

Was nun die Auslegung des Begriffes "bei Ausübung der Tat" betrifft, so wird im Schrifttum³⁾ zum Teil die Ansicht vertreten, daß dieser Begriff enger auszulegen sei als die Formulierung "auf frischer Tat" in den §§ 104, 127 der StPO; und zwar genüge es nicht, daß ein dringender Tatverdacht bestehe, vielmehr müsse die Täterschaft "völlig außer Zweifel" stehen⁴⁾. Wie Bockelmann⁵⁾ sehr richtig bemerkt, wäre danach eine Festnahme bei Ausübung der Tat überhaupt ausgeschlossen; denn erst in der Hauptverhandlung wird endgültig festgestellt, ob der Abgeordnete tatsächlich eine Straftat begangen hat. Es muß daher zur Festnahme eines Abgeordneten genügen, wenn er dringend einer strafbaren Handlung verdächtigt wird.

1) Vgl. oben S.46 ff.

2) Vgl. dazu unten § 7 II 8.

3) So insbesondere Hatschek S.460 ff., Landsberg-Goetz Erl.3 zu Art.35.

4) So in einer Rundverfügung des Preußischen Ministers des Innern vom 2.Febr.1924 (abgedr.bei Poetzsch S.128).

5) Bockelmann S.57.

Von einer Ausübung der "Tat" - gemeint ist der "strafbaren Handlung"¹⁾ - kann noch nicht gesprochen werden, wenn lediglich straflose Vorbereitungshandlungen²⁾ gegeben sind, wohl aber, wenn es bereits zu einem strafbaren Versuch gekommen ist³⁾.

Außer der Festnahme ist bei der Ergreifung eines Abgeordneten bei Ausübung der Tat auch die Eröffnung eines Strafverfahrens ohne Genehmigung des Parlaments gegen ihn zulässig. Das weitere Untersuchungsverfahren bedarf auch dann keiner Genehmigung mehr, wenn der Abgeordnete wieder auf freien Fuß gesetzt worden ist⁴⁾. Lediglich eine neue Verhaftung des Abgeordneten kann nur mit Zustimmung des Parlaments erfolgen⁵⁾. Wird das gesamte Verfahren eingestellt, so wirkt der Immunitätsschutz wieder, so daß auch eine erneute Eröffnung des Verfahrens erst erfolgen darf, nachdem die Genehmigung des Parlaments eingeholt ist⁶⁾.

b) Bei Verleumdungen im Parlament (Art.48 Abs.1 Nordrhein-Westf.Verfassung)

Eine weitere Ausnahme vom Genehmigungszwang des Parlaments enthält Art.48 Abs.1 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen, in dem bestimmt wird, daß die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen einen Abgeordneten oder seine Verhaftung dann ohne Genehmigung des Landtags zulässig ist, wenn "ein Fall der Ehrverletzung nach Art.47 vorliegt". Art.47 sagt in seinem Satz 2, daß die Indemnität des Abgeordneten nicht gelten soll für verleumderische Beleidigungen. Hat nun also ein Abgeordneter des Landtags von Nordrhein-Westfalen eine verleumderische Beleidigung begangen, so kann sofort ein Strafverfahren gegen ihn eröffnet werden und wenn nötig sogar seine Verhaftung erfolgen, ohne daß der Landtag seine Zustimmung zu geben braucht.

1) So ausdrücklich Art.38 Abs.1 der Verf.v.Bad.-Württ.

2) Anders, wenn bereits die Vorbereitungshandlungen ausdrücklich unter Strafe gestellt worden sind, wie z.B. im § 81 StGB.

3) Vgl. Fuld, Gerichtssaal Bd.35 S.550.

4) Vgl. Bockelmann S.58.

5) Vgl. Troitzsch S.123, Hatschek S.462, Bockelmann S.58.

6) Vgl. Herlan, MDR 1950 S.520.

Da erst der Richter entscheidet, ob eine Verleumdung im Sinne des § 187 StGB gegeben ist¹⁾, besteht hier nun die Gefahr, daß in der Praxis zunächst einmal jede Beleidigung oder üble Nachrede eines Abgeordneten als Verleumdung verfolgt wird, bis sich dann in der Hauptverhandlung herausstellt, daß der Tatbestand der § 187 StGB gar nicht erfüllt ist. Jedoch hat der Landtag auch hier die Möglichkeit, schon vorher einzugreifen, indem er die Aussetzung des Verfahrens verlangt (Art.48 Abs.3). Trotz dieser, durch das Anforderungsprivileg des Abs.3 auch noch abgeschwächten Gefahr einer zu großzügigen oder sogar mißbräuchlichen Anwendung dieser Ausnahmevorschrift ist ihr Gedanke sehr zu begrüßen. Die Verfolgung eines Verleumders hat nämlich nur dann einen Sinn, wenn sie sofort erfolgt. Müßte erst die Immunität des Abgeordneten aufgehoben oder gar das Ende des Mandats abgewartet werden, so bliebe die Verleumdung möglicherweise jahrelang sehr zum Schaden des Betroffenen auf ihm sitzen. Eine spätere Verurteilung des Verleumders dürfte für den Geschädigten dann kaum noch von großem Nutzen sein.

Fraglich ist nun, ob der Abgeordnete wegen jeder von ihm ausgesprochenen Verleumdung ohne Aufhebung seiner Immunität verfolgt werden darf, oder ob dies nur dann zulässig ist, wenn der Abgeordnete die Verleumdung in Ausübung seines Mandats begangen hat.

Bockelmann²⁾ hält es zwar nach dem Wortlaut der Verfassung für möglich, daß die Verfolgung wegen aller Verleumdungen, also auch der außerparlamentarischen, vom Genehmigungszwang ausgenommen ist; glaubt jedoch, daß dies nicht dem Sinn der Verfassungsnorm entspräche. Sinn der Ausnahmevorschrift sei es nämlich, "das Niveau der Auseinandersetzungen in der Volksvertretung zu heben und die risikolose Verunglimpfung eines anderen zu verhindern.

Man könnte nun durchaus zweifeln, ob dies wirklich der Hauptzweck der Ausnahmevorschrift ist. Wie schon oben gesagt - und auch von Bockelmann hervorgehoben wird -, muß

1) Vgl. oben S.62.

2) Bockelmann S.70.

gerade eine Verleumdungshandlung, soll nicht für den Verletzten ein größerer Schaden entstehen, sofort gesühnt werden. Diese mit dem Aufschub der Verfolgung einer Verleumdung verbundene Gefahr würde es auch rechtfertigen, gerade die Verleumdung, im Gegensatz zu allen anderen, auch schwereren Delikten, vom Immunitätsschutz auszunehmen. Dabei wäre es dann aber nicht berechtigt, einen Unterschied zu machen zwischen einer Verleumdung in Ausübung des Mandats und einer außerberuflichen Verleumdung durch einen Abgeordneten.

Dieser Auffassung dürfte jedoch gerade der Wortlaut des Art.48 Abs.1 widersprechen. Danach gilt die Ausnahme nur, wenn "ein Fall der Ehrverletzung nach Art.47 vorliegt". Art.47 aber spricht von der Straflosigkeit der parlamentarischen Äußerungen und macht eine Ausnahme für verleumderische Beleidigungen, womit nur Verleumdungen in Ausübung des Mandats gemeint sein können; denn an anderer Stelle gemachte verleumderische Äußerungen würden ja ohnehin nicht unter dem Schutz des Art.47 stehen. Wenn daher im Art.48 Abs.1 von einer Ehrverletzung nach Art.47 die Rede ist, so kann das nur so aufgefaßt werden, daß damit verleumderische Beleidigungen in Ausübung des Mandats gemeint sind. Sollten alle Verleumdungen, also auch die außerparlamentarischen, vom Immunitätsschutz ausgenommen werden, so hätte es im Art.48 Abs.1 viel einfacher und kürzer heißen müssen: "oder eine verleumderische Beleidigung vorliegt".

Ob diese sich aus dem Wortlaut der Verfassungsnorm ergebende Beschränkung der Ausnahmegesetzgebung auf parlamentarische Verleumdung sehr glücklich ist, ist eine andere, m.E. zu verneinende Frage; denn auch eine außerberufliche Verleumdung durch einen Abgeordneten bedarf an sich im Interesse des Betroffenen einer sofortigen Verfolgung, was jetzt nur dadurch geschehen kann, daß der Landtag unverzüglich die Immunität des Abgeordneten aufhebt. Immerhin ist auch diese beschränkte Ausnahme vom Genehmigungszwang ein erfreulicher Fortschritt in der Entwicklung des Immunitätsrechts, macht sie doch wenigstens die im Art.47 Verf.v.Nordrh.-Westf. für Verleumdungen enthaltene Ausnahme wahrhaft wirksam. Es wäre zu hoffen, daß die übrigen Länder diesem Beispiel bald folg-

ten und dabei die Ausnahme vom Immunitätsschutz auf alle Verleumdungen ausdehnten.

5. "Jede sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit"

Wie schon oben erwähnt, enthalten die Immunitätsnormen der Länder Bremen, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hamburg in einem weiteren Absatz die Bestimmung, daß jede andere Beschränkung der persönlichen Freiheit des Abgeordneten der Genehmigung des Parlaments bedarf, sofern die Freiheitsbeschränkung den Abgeordneten in der Ausübung der Abgeordnetentätigkeit bzw. des Mandats (Art. 94 Abs. 2 Verf. v. Rh. Pf. und Art. 48 Abs. 2 Verf. v. Nordrh.-Westf.) beeinträchtigt. Auch die Verfassung von Niedersachsen statuiert in Art. 15 Abs. 2 das Genehmigungserfordernis des Parlaments für jede Freiheitsbeschränkung seiner Landtagsabgeordneten, wobei es jedoch im Gegensatz zu den Vorschriften der übrigen Länder nicht darauf ankommt, ob der Abgeordnete durch die Freiheitsbeschränkung in der Ausübung seiner Abgeordnetentätigkeit beeinträchtigt wird¹⁾. Praktische Bedeutung kommt diesem Unterschied jedoch nicht zu. Eine Freiheitsbeschränkung wird ohnehin in der Regel eine Beeinträchtigung der Abgeordnetentätigkeit zur Folge haben, so daß dieser Zusatz überflüssig ist. Sollte jedoch eine Freiheitsbeschränkung möglich sein, die keinerlei Einfluß auf die Abgeordnetentätigkeit ausübt, den Abgeordneten also keineswegs in der Ausübung seines Berufes beeinträchtigt, so ergibt sich aus dem Sinn des Immunitätsrechts, daß eine solche Freiheitsbeschränkung auch dann nicht unter den Genehmigungsvorbehalt des Parlaments fallen kann, wenn - wie in der niedersächsischen Verfassung - der Genehmigungszwang für die Freiheitsbeschränkung nicht ausdrücklich auf Fälle begrenzt worden ist, in denen der Abgeordnete in der Ausübung seines Berufes beeinträchtigt wird. Denn auf keinen Fall darf der Immunitätsschutz weiter reichen, als es der Zweck der Vorschrift verlangt²⁾.

1) Art. 15 Abs. 2 der Verf. v. Nieders. folgt damit dem Art. 46 Abs. 3 GG.

2) So auch Bockelmann S. 61.

a) Die Haft

Unter den Begriff "sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit" fällt zunächst einmal jede Art von Haft, soweit sie nicht bereits durch das Wort "verhaften" im Absatz 1 gedeckt ist. Hierhin gehört also die Zivilhaft gemäß den §§ 888, 889, 890, 901, 918 ZPO sowie die Fälle der §§ 101, 106 KO; ferner die Vollstreckung einer gemäß den §§ 380, 390 Abs.1 und 2 ZPO und §§ 51, 70 Abs.1 und 2 StPO gegen einen Zeugen wegen Nichterscheinens oder Verweigerung des Zeugnisses erlassenen Haftstrafe sowie die Vollstreckung einer Ordnungshaftstrafe wegen ungebührlichen Verhaltens vor Gericht (§§ 178, 179 GVG). Soweit es sich um in der ZPO bzw. der KO, auf die gemäß § 72 KO die Vorschriften der ZPO Anwendung finden, geregelte Fälle der Zwangshaft (§§ 888, 889, 901, 918, 390 Abs.2 ZPO, 101, 106 KO)¹⁾ handelt, ergibt sich die Unzulässigkeit der Haft ohne Genehmigung des Parlaments für die Landtagsabgeordneten aller Länder der Bundesrepublik und Westberlins schon aus dem § 904 Ziff.1 ZPO, der, da er sachlich mit den hier behandelten Vorschriften übereinstimmt, neben diese tritt. Der sich aus dem § 904 Ziff.1 ZPO ergebende Genehmigungsvorbehalt der Parlamente in bezug auf die Zivilhaft gilt damit also auch für die Landtagsabgeordneten von Schleswig-Holstein, deren Immunitätsschutz an sich keine "sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit" umfaßt.

Zu der unter den genannten Begriff fallenden Haft gehört schließlich jede Art der polizeilichen Haft (§§ 15, 56 PVG). Ein Landtagsabgeordneter der oben genannten Länder darf also ohne Genehmigung des Parlaments grundsätzlich weder in Zwangshaft (§ 56 PVG) noch in Schutzhaft (§ 15 Abs.1a PVG) oder Polizeigewahrsam (§ 15 Abs.1b PVG) genommen werden²⁾. Die strikte Einhaltung des Verbots, einen Abgeordneten ohne Genehmigung des Parlaments in Polizeigewahrsam zu nehmen, erscheint jedoch bedenklich.

1) § 904 ZPO bezieht sich nur auf diese Fälle der Zwangshaft; vgl. Baumbach-Lauterbach Übersicht, vor § 899 ZPO

2) Vgl. v. Brauchitsch S.53.

Anm.2.

Gemäß § 15 Abs. 1 PVG sind die Polizeibehörden dann befugt, Personen in polizeiliche Verwahrung zu nehmen, wenn diese Maßnahme erforderlich ist,

- " b) zur Beseitigung einer bereits eingetretenen Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden polizeilichen Gefahr, falls die Beseitigung der Störung oder die Abwehr der Gefahr auf andere Weise nicht möglich ist."

Zu denken ist z.B. an den Fall, daß eine sinnlos betrunkene oder in Geisteskrankheit verfallene Person durch ihr Verhalten - etwa tätliche Angriffe auf dritte Personen - die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet. In diesem Fall darf die Polizei, sofern die Gefahr auf andere Weise nicht zu beseitigen ist, den Störenfried in Verwahrung nehmen. Da dies zweifellos eine Beschränkung der persönlichen Freiheit des Betroffenen bedeutet, dürfte die Polizei bei konsequenter Beachtung der Immunitätsnormen einen Abgeordneten, der durch ein entsprechendes, eben geschildertes Verhalten die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet, nicht in Gewahrsam nehmen, bevor das Parlament seine Immunität aufgehoben hat. Bis dahin dürfte der Abgeordnete also sein Unwesen treiben, während die Polizei tatenlos zusehen müßte. Dieses Ergebnis kann auf keinen Fall von den Verfassungsgesetzgebern als den Schöpfern der Immunitätsnormen gewollt sein. Zwar begeht der Abgeordnete, der in der geschilderten Weise die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet, eine "mit Strafe bedrohte Handlung", die seine sofortige Festnahme "bei Ausübung der Tat" rechtfertigt. Aber auch in den Fällen, wo eine Festnahme "bei Ausübung der Tat" nicht in Frage kommt, eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch den Abgeordneten aber bereits eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht, wird man der Polizei das Recht zugestehen müssen, den Abgeordneten, sofern die Gefahr auf andere Weise nicht zu beseitigen ist, sofort in Verwahrung zu nehmen. Würde man nämlich in solchen Fällen die Polizei unter Hinweis auf die Immunität des Abgeordneten am Einschreiten hindern, würde man dem Zweck, dem die Immunitätsnormen letztlich dienen, nicht gerecht werden.

Ihr Sinn ist, wie bereits mehrfach betont, die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu erhalten, um dieses in die Lage zu versetzen, in der von den Wählern gewollten Zusammensetzung zum Wohle der Allgemeinheit zu wirken. Die Immunitätsnormen dienen also letztlich dem Allgemeinwohl. Sie dürfen aber auf keinen Fall dazu führen, daß durch ihre strikte Einhaltung das Gegenteil erreicht wird, nämlich eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Das wäre aber dann der Fall, wenn die Polizei durch die Immunitätsnormen daran gehindert würde, eine von einem Abgeordneten heraufbeschworene Gefahr von der Allgemeinheit abzuwehren. Selbstverständlich ist bei der Prüfung der Zulässigkeit einer solchen polizeilichen Sicherheitsverwahrung gegenüber einem Abgeordneten ein sehr strenger Maßstab anzulegen. Vor allem ist der Abgeordnete unverzüglich zu entlassen, wenn dies ohne Gefährdung der öffentlichen Sicherheit möglich ist, also nicht erst "im Laufe des folgenden Tages". Denn grundsätzlich ist nach dem Wortlaut der genannten Immunitätsnormen eine Polizeiverwahrung gegenüber einem Abgeordneten ohne Genehmigung des Parlaments unzulässig. Nur wo dies in Ausnahmefällen zu wirklich unerträglichen, mit dem Sinn der Immunitätsnormen nicht mehr zu vereinbarenden Ergebnissen führen würde, darf die Polizei auch ohne die - in diesen Fällen doch meistens zu spät kommende - Genehmigung des Parlaments einen Abgeordneten in Verwahrung nehmen.

Ähnliches gilt auch für die zwangsweise Unterbringung in einer Irrenanstalt. Eine solche Unterbringung stellt zweifellos eine Beschränkung der persönlichen Freiheit dar, so daß ein Abgeordneter grundsätzlich nur mit Genehmigung des Parlaments in eine Anstalt eingewiesen werden darf. Das Einweisungsverfahren ist in den Ländern der Bundesrepublik zurzeit nicht einheitlich geregelt. Während die Einweisung bis zum Erlaß des Grundgesetzes durch die jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden vorgenommen wurde, bedarf sie jetzt mit Rücksicht auf Art. 104 GG einer richterlichen Anordnung. Das vorgesehene Bundesgesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen ist bisher noch nicht erlassen worden. Einige Länder haben in Hinblick auf Art. 104 GG

bereits eigene gesetzliche Regelungen getroffen¹⁾. Soweit nach diesen Vorschriften bei gemeingefährlichen Geisteskranken eine einstweilige Verwahrung angeordnet werden kann²⁾, muß dies nach dem oben Gesagten auch für Abgeordnete gelten, wenn auf andere Weise eine Gefahr für die Allgemeinheit nicht beseitigt werden kann. Grundsätzlich gilt auch hier: Eine Einweisung eines Abgeordneten darf nur nach Aufhebung seiner Immunität durch das zuständige Parlament erfolgen. Nur wo eine auf andere Weise nicht zu beseitigende Gefahr für die Allgemeinheit besteht - wobei ein sehr scharfer Maßstab anzulegen ist -, wird man eine vorläufige Verwahrung des Abgeordneten auch ohne Genehmigung des Parlaments zulassen müssen, um zu verhindern, daß die dem Allgemeinwohl dienenden Immunitätsnormen - wenn auch nur in Ausnahmefällen - zu einer Gefahr für die Allgemeinheit werden.

Die Gefahr, daß die Zulassung einer solchen einschränkenden Auslegung der Immunitätsnormen von den Organen der Exekutive mißbraucht wird, besteht, wie schon oben gesagt³⁾, angesichts der heute in allen Ländern der Bundesrepublik herrschenden parlamentarischen Regierungsform nicht. Die bei einem polizeilichen Einschreiten nicht auszuschließende Gefahr, daß ein übereifriger Beamter über das erforderliche Maß hinausgeht, also einen die öffentliche Sicherheit gefährdenden Abgeordneten festnimmt, obwohl dies zum Schutze der übrigen Bürger nicht unbedingt erforderlich ist, muß dabei allerdings mit in Kauf genommen werden. Eine solche Gefahr ist aber auch so gering, daß eine Gefährdung des Immunitätszwecks dadurch nicht zu befürchten ist.

-
- 1) Vgl. für Niedersachsen die §§ 9-12 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21.3.1951 (GVBl. S.79); ferner das hamburgische Gesetz vom 17.8.1949 (GVBl. S.177); das badische Gesetz vom 5.9.1951 betr. Irrenfürsorge (GVBl. S.152); das bayer. Gesetz über die Verwahrung geisteskranker, geistesschwacher, rauchgift- oder alkoholsüchtiger Personen vom 30.4.1952 (GVBl. S.163); RdErl. des InnMin. von Nordrh.-Westf. v. 26.4.1952 betr. Zwangseinweisung gemeingefährlicher Geisteskranker (MBl. S.439).
- 2) Vgl. z.B. für Niedersachsen § 10 a.a.O.
- 3) Vgl. oben S.44.

b) Andere Beschränkungen der persönlichen Freiheit

Neben den eben genannten Fällen der Haft bedarf jede andere Maßnahme gegen die Person eines Abgeordneten, die ihn in seiner persönlichen Freiheit beschränkt, der Genehmigung des Parlaments. Hier sind zu nennen die zwangsweise Vorführung als Zeuge nach den §§ 51 Abs. 1 Satz 2 StPO und 380 Abs. 2 ZPO, körperliche Untersuchung (§§ 81, 81a StPO) oder auch weniger einschneidende Maßnahmen, wie Reiseverbot und Aufenthaltsbeschränkung¹⁾.

Grundsätzlich stellt auch die Anwendung unmittelbaren polizeilichen Zwanges eine Beschränkung der persönlichen Freiheit dar. Gegen einen Abgeordneten darf unmittelbarer Zwang daher nur mit Genehmigung des Parlaments angewandt werden²⁾. Wird der Abgeordnete jedoch durch die Anwendung des polizeilichen Zwanges in keiner Weise in seiner Abgeordnetentätigkeit beeinträchtigt, sondern nur als "Privatperson" betroffen, etwa bei der Zerstreuung einer Menschenmenge bei einem Unfall oder einer Schlägerei, so darf die Polizei auch den Abgeordneten zusammen mit den übrigen Bürgern mit Gewalt vertreiben, ohne damit gegen die Immunitätsnormen zu verstoßen.

Fraglich könnte sein, ob auch die Beschlagnahme der Wohnung oder des Büros eines Abgeordneten sowie die Behinderung in der Abhaltung von Parteiveranstaltungen - soweit diese Maßnahmen nicht ohnehin einen verbotenen "unmittelbaren polizeilichen Zwang" darstellen - eine Beschränkung der persönlichen Freiheit des Abgeordneten im Sinne der Immunitätsvorschriften bedeutet. Man wird diese Frage bejahen müssen³⁾, da gerade solche Maßnahmen geeignet sind, die Berufstätigkeit des Abgeordneten zu stören. Das aber gerade soll durch das Immunitätsprivileg verhindert werden.

1) Vgl. Stier-Somlo S. 579, ferner Graf zu Dohna S. 444 und Erdmann S. 76.

2) Vgl. v. Brauchitsch S. 53.

3) So auch Graf zu Dohna S. 444.

c) Die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe

Eine Freiheitsbeschränkung ist sicherlich auch die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe. Dennoch könnte es im Hinblick auf § 6 EGStPO fraglich sein, ob auch die Durchführung der Vollstreckungshaft gegenüber Landtagsabgeordneten der Genehmigung des Landtags bedarf.

Zur Zeit des Erlasses der Strafprozeßordnung galt die einhellige Auffassung, daß die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe sowohl gegenüber Reichs- als auch Landtagsabgeordneten nicht genehmigungspflichtig sei; denn eine Generalklausel "sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit" enthielt weder Art.31 der RV von 1871 noch eine entsprechende Landesverfassungsnorm. Darüber aber, daß die Vollstreckungshaft nicht unter das "Zur-Untersuchung-Ziehen" oder "Verhaften" fiel, war man sich auch einig¹⁾. Der § 6 EGStPO, der alle landesgesetzlichen Strafprozeßvorschriften mit Ausnahme der landesrechtlichen Immunitätsnormen außer Kraft setzte, formulierte diese Ausnahme dem damaligen Immunitätsrecht entsprechend:

"Über die Voraussetzungen, unter denen gegen Mitglieder eines Organs der Gesetzgebung eine Strafverfolgung eingeleitet oder fortgesetzt werden kann."

Gareis²⁾ stellte damals mit Recht dazu fest, daß nun nach dem Satz "Reichsrecht bricht Landesrecht" die Länder gehindert seien, eine über den § 6 EGStPO hinausgehende, etwa die Strafvollzugshaft umfassende Immunitätsnorm zu erlassen; denn die gesamte Strafvollstreckung war jetzt im siebten Buch der Strafprozeßordnung geregelt, von der es laut ausdrücklicher Vorschrift des § 6 EGStPO keine landesgesetzlichen Ausnahmen geben durfte.

Art.37 WV regelte auch die Immunität der Landtagsabgeordneten und machte damit den § 6 EGStPO gegenstandslos. In einem Abs.2 führte der Art.37 WV die Generalklausel der "sonstigen Freiheitsbeschränkungen" ein, wodurch nun auch

1) Vgl. u.a. Bornhak S.431, Hatschek, S.458, auch Fuld, ArchÖffR Bd.4 S.372, Gareis S.635.

2) Gareis S.634, ebenso Fuld, ArchÖffR Bd.4 S.372.

die Strafvollstreckungshaft unter den Genehmigungsvorbehalt des Parlamentes gestellt wurde. Nach 1945 wurde die Immunität der Landtagsabgeordneten wieder landesgesetzlich, aber zum größten Teil in Anlehnung an den Art.37 WV, also mit dessen Abs.2, geregelt. Auch der für die Bundestagsabgeordneten geltende Art.46 enthält einen dem Art.37 Abs.2 WV entsprechenden Abs.3.

Durch das Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete des Prozeßrechts vom 12.Sept.1950 wurde auch der § 6 EGStPO neu, aber mit dem alten Wortlaut, der der inzwischen eingetretenen Immunitätsentwicklung nicht mehr entspricht, verkündet. Nach dessen reinem Wortlaut, der nur eine landesgesetzliche Immunitätsregelung hinsichtlich der Einleitung oder Fortsetzung einer Strafv e r f o l - g u n g , aber nicht der Strafv o l l s t r e c k u n g zuläßt, müßte man jetzt zu der Ansicht gelangen, daß gemäß Art.31 GG eine auch die Strafvollstreckung umfassende Immunitätsnorm als mit dem Bundesrecht unvereinbar nichtig sein müsse. Es ist nun aber nicht anzunehmen und weder aus den Materialien noch aus der einschlägigen Literatur zu entnehmen, daß die Neuverkündung des § 6 EGStPO eine Änderung des seit 1919 geltenden Landesimmunitätsrechts herbeiführen wollte. Damit wäre dann unverständlicherweise auch eine Verschiedenheit des bis dahin im wesentlichen sachlich einheitlichen Bundes- und Landesimmunitätsrechts herbeigeführt worden.

§ 6 Abs.2 Ziff.1 EGStPO muß daher dahingehend verstanden werden, daß das gesamte Immunitätsrecht der Landtagsabgeordneten landesrechtlich geregelt werden darf; denn das wollte der § 6 Abs.2 Ziff.1 EGStPO auch bei seiner ersten Verkündung im Jahre 1877 besagen. Demgemäß entspricht sein Wortlaut auch dem damaligen Immunitätsrecht. Daß der Wortlaut bei der Neuverkündung nicht der neuen Rechtslage angepaßt worden ist, dürfte auf einem Versehen beruhen und kann daher keine Rechtsfolgen haben.

Wir kamen daher zu dem Ergebnis, daß auch heute noch die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe gegenüber Landtagsabgeordneten vom Parlament genehmigt werden muß.

Auf die Vollstreckung einer Geldstrafe kann das Parlament dagegen keinerlei Einfluß ausüben. Eine dem entgegenstehende Auffassung des Bundestages, wonach jede Strafvollstreckung, damit also auch die Vollstreckung einer Geldstrafe, nur mit seiner Genehmigung zulässig sei¹⁾, ist inzwischen wieder aufgegeben worden²⁾.

d) Das Verfahren gemäß Artikel 18 Grundgesetz

Eine Neuheit enthalten die Verfassungen von Hamburg und Niedersachsen, indem sie wie Art. 46 Abs. 3 GG auch die Einleitung eines Verfahrens gemäß Art. 18 GG von einer Genehmigung des Parlaments abhängig machen. Sie stellen damit also die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 18 GG dem "Zur-Untersuchung-Ziehen" wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung gleich.

Gemäß Art. 18 GG verwirkt derjenige, der die Freiheit der Meinungsäußerung, die Pressefreiheit, die Lehrfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, das Eigentum oder das Asylrecht zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochen (Art. 18 Satz 2 GG). Die Durchführung des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht richtet sich nach den Vorschriften der §§ 36 ff. des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVGG). Danach kann der Antrag auf Entscheidung gemäß Art. 18 Satz 2 GG vom Bundestag, von der Bundesregierung oder einer Landesregierung gestellt werden (§ 36 BVGG). Da nach dem Wortlaut der Art. 15 Abs. 2 der Verfassungen von Niedersachsen und Hamburg bereits die E i n l e i t u n g eines Verfahrens gemäß Art. 18 GG der Genehmigung des Parlaments bedarf, hat ein gemäß § 36 BVGG Antragsberechtigter, der ein Verfahren gegen einen Abgeordneten des niedersächsischen Landtages bzw. der Hamburger Bürgerschaft anzustrengen beabsichtigt, vor Stellung des Antrages beim Bundesverfassungs-

1) Vgl. Stetz. Ber. BT S. 2591 f.; vgl. dazu eingehend Bockelmann S. 51 ff.

2) Vgl. Herlan, Jur. Rundschau 1951 S. 326.

gericht die Genehmigung des Parlaments einzuholen, dem der Abgeordnete angehört. Unterläßt er dies, ist der Antrag vom Bundesverfassungsgericht gemäß § 37 BVGG als unzulässig zurückzuweisen.

Da nur die niedersächsischen und hamburgischen Immunitätsnormen die Einleitung eines Verfahrens gemäß Art.18 GG gegen einen Abgeordneten von der Genehmigung des Parlaments abhängig machen, ist die Einleitung eines derartigen Verfahrens gegen die Landtagsabgeordneten der übrigen Länder mit Ausnahme von Berlin und Baden-Württemberg¹⁾ ohne weiteres zulässig. Das Bundesverfassungsgericht ist auch berechtigt, im Rahmen eines solchen Verfahrens Beschlagnahmen und Durchsuchungen nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung anzuordnen (§ 38 BVGG). § 97 Abs.3 StPO wird dabei einer Beschlagnahme nicht entgegenstehen, da diese Bestimmung nur dem Schutze eines Dritten dient, der dem Abgeordneten Tatsachen anvertraut hat und dementsprechend auch nur die im Rahmen eines solchen Verfahrens gegen den Dritten erfolgende Beschlagnahme von Schriftstücken insoweit verbietet, als dadurch das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten illusorisch gemacht würde²⁾. Wird der Abgeordnete jedoch durch die anzuordnende Beschlagnahme - etwa seiner Wohnung oder seines Büros - in seiner persönlichen Freiheit beschränkt und dadurch in der Ausübung seiner Abgeordnetentätigkeit beeinträchtigt, so hat das Gericht vor Anordnung der Beschlagnahme die Genehmigung des Parlaments, dem der Abgeordnete angehört, einzuholen, da alle Landesverfassungen mit Ausnahme der schleswig-holsteinischen³⁾ ausdrücklich die Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten, durch die dieser in der Ausübung seiner Abgeordnetentätigkeit beeinträchtigt wird, von der Genehmigung des Parlaments abhängig machen. Soll eine Durchsuchung oder Beschlagnahme

- 1) Über die Besonderheiten in den Immunitätsnormen von Berlin und Baden-Württemberg, die durch ihre weite Fassung auch die Einleitung eines Verfahrens gem. Art.18 GG von der Genehmigung des Parlaments abhängig machen, s.u. § 7 II 6.
- 2) Vgl. darüber näher unten § 9.
- 3) Maßnahmen gegen einen Abgeordneten des schlesw.-holst. Landtags, durch die dieser in seiner persönlichen Freiheit beschränkt wird, können daher jederzeit ohne Genehmigung des Landtags eingeleitet werden.

in den Räumen eines Parlaments durchgeführt werden, ist mit Rücksicht auf die entsprechenden in den Verfassungen der einzelnen Länder enthaltenen Bestimmungen¹⁾ die Genehmigung des Präsidenten des Landtags, in dessen Räumen die Durchsuchung oder Beschlagnahme durchgeführt werden soll, erforderlich.

Eine Genehmigung des Parlaments ist schließlich auch dann einzuholen, wenn das Bundesverfassungsgericht in seiner die Verwirkung bestimmter Grundrechte aussprechenden Entscheidung dem Abgeordneten gemäß § 39 BVGG zulässige Beschränkungen - etwa das Verbot, an Versammlungen teilzunehmen - auferlegen will, durch die der Abgeordnete in seiner persönlichen Freiheit beschränkt wird.

6. Die Besonderheiten in den Immunitätsnormen von Berlin und Baden-Württemberg

Die sich für alle Länder mit Ausnahme von Schleswig-Holstein aus der oben²⁾ besprochenen Generalklausel ergebende Erweiterung des Immunitätsschutzes folgt für die Abgeordneten von Berlin und Baden-Württemberg im wesentlichen bereits aus der weiteren Fassung des ersten Satzes ihrer Immunitätsnormen³⁾, der nicht nur ein "Zur-Untersuchung-Ziehen" oder Verhaften wegen einer strafbaren Handlung, sondern auch aus "sonstigen Gründen" unter den Genehmigungsvorbehalt des Parlaments stellt. Während Art.38 Abs.1 Verf. Bad.-Württembg. ausdrücklich von einer mit Strafe bedrohten Handlung und "sonstigen Gründen" spricht, verbietet Art.35 Abs.3 Berl.Verf. jedes ungenehmigte "Zur-Untersuchung-

1) Vgl. darüber unten § 9 III.

2) Vgl. S.115 ff.

3) So auch Landsberg-Goetz Erl.3 zu Art.35, die die weite Formulierung des Abs.3 dahingehend auffassen, daß damit außer dem Verbot des ungenehmigten "Zur-Untersuchung-Ziehens" und "Verhaftens" wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung auch jede andere Beschränkung der persönlichen Freiheit des Abgeordneten, die ihn in der Ausübung seines Mandats beeinträchtigt, unter den Genehmigungsvorbehalt des Parlaments gestellt worden ist.

Ziehen" oder Verhaften schlechthin¹⁾, was im Ergebnis der Formulierung des Art.38 Abs.1 Verf.v.Bad.-Würt. gleichkommt.

Das Wort "verhaften" umfaßt in den beiden genannten Immunitätsnormen danach jede Art der Haft, also neben der Untersuchungshaft auf Grund eines Haftbefehls und der vorläufigen Festnahme nach § 127 StPO²⁾ auch die Vollstreckungshaft, Zivilhaft, Zwangs- und Beugehaft, Schutzhaft und Polizeigewahrsam³⁾. Die zwangsweise Vorführung als Zeuge stellt zwar keine Verhaftung oder Festnahme im eigentlichen Sinne dar, dürfte aber dennoch hierher zu rechnen sein, da sie im Ergebnis einer vorläufigen Festnahme, wenn auch nur bis zur Beendigung der Aussage als Zeuge, gleichkommt⁴⁾.

Das polizeiliche Verbot, einen bestimmten Ort zu verlassen (Reiseverbot), wird sich dagegen, obwohl es eine Beschränkung der persönlichen Freiheit des Abgeordneten bedeutet, kaum unter den Begriff "verhaften" oder "festnehmen" zwängen lassen. Soweit es daher nicht gerade im Rahmen eines Untersuchungsverfahrens erlassen wird, dessen Einleitung ja bereits genehmigt werden muß, dürfte es gegenüber den Abgeordneten von Berlin ohne weiteres zulässig sein. Man wird das Reiseverbot jedoch als ein "Festhalten" auffassen müssen, woraus sich die Genehmigungspflicht für eine solche Maßnahme gegenüber einem Landtagsabgeordneten von Baden-Württemberg ergibt.

Unmittelbarer polizeilicher Zwang, der nicht zu einem "Festnehmen" oder "Festhalten" führt, bedarf dagegen nach dem Wortlaut der genannten Immunitätsvorschriften nicht der Genehmigung des Parlaments. Ebenso läßt sich ein Verbot, Wohnungen und Büros von Abgeordneten zu beschlagnahmen -

-
- 1) Das scheint Bockelmann zu übersehen, wenn er auf S.89 von einer "merklichen Einschränkung des Immunitätsrechts" durch die Berliner Verfassung spricht, wodurch z.B. Zivilhaft und polizeiliche Zwangshaft gegen Berliner Abgeordnete ohne Einwilligung des Abgeordnetenhauses zulässig sei.
 - 2) Art.38 Abs.1 Verf.Bad.-Würt. nennt wie Art.48 Abs.1 Verf.Nordrh.-Westf. noch ausdrücklich das Wort "festgenommen".
 - 3) Vgl. darüber oben S.116 ff.
 - 4) Diese Auslegung dürfte vor allem auch dem Sinn der Vorschriften entsprechen (vgl.auch oben S.125 Anm.3).

sofern diese Maßnahmen nicht im Rahmen eines Untersuchungsverfahrens getroffen werden, das als solches schon genehmigungspflichtig ist -, nicht aus dem Wortlaut dieser Immunitätsnormen entnehmen. Der Immunitätsschutz der Landtagsabgeordneten von Berlin und Baden-Württemberg ist also insofern enger als der der Abgeordneten der übrigen Länder mit Ausnahme von Schleswig-Holstein.

Das in den hier besprochenen Immunitätsnormen enthaltene Verbot des "Zur-Untersuchung-Ziehens" bezieht sich einmal - wie auch in den anderen Verfassungen - auf Straf- und Disziplinarverfahren, dann aber auch auf das Verfahren gemäß Art.18 GG, so daß also zu seiner Einleitung gegen Volksvertreter von Berlin und Baden-Württemberg wie in Hamburg und Niedersachsen die Genehmigung des Parlaments erforderlich ist.

Nicht genehmigungspflichtig ist dagegen auch hier die Einleitung eines Zivilprozesses; denn sie stellt kein "Zur-Untersuchung-Ziehen" des Abgeordneten dar.

7. Das Genehmigungsrecht des Parlaments

Die Genehmigung zur Verfolgung oder Verhaftung eines Abgeordneten, also die Aufhebung seiner Immunität, erfolgt durch einfachen Mehrheitsbeschluß des Parlaments. Genehmigung bedeutet in diesem Zusammenhang vorherige Zustimmung¹⁾, entspricht damit also nicht der Terminologie des BGB, das vorherige Zustimmung mit "Einwilligung" bezeichnet (§§ 183, 184 BGB)²⁾.

Durch den Beschluß des Parlaments kann die Immunität eines Abgeordneten nicht generell aufgehoben werden, sondern jeweils nur für eine bestimmte Handlung des Abgeordneten. Für andere damit realiter konkurrierende Straftaten bleibt dagegen die Immunität als Prozeßhindernis weiter bestehen; denn das Parlament kann die Abwägungspflicht, die ihm die Immunitätsnormen auferlegen, nur erfüllen, wenn ihm auch die

1) Vgl. Gebhard Anm.43 zu Art.37.

2) Art.38 Abs.1 Verf.v.Bad.-Württemb. spricht daher auch ausdrücklich von "Einwilligung".

strafbare Handlung, die dem Abgeordneten vorgeworfen wird, bekannt ist¹⁾. Ist die Genehmigung zur Strafverfolgung wegen einer konkreten Tat erteilt worden, so kann diese Tat dann allerdings unter allen sich ergebenden rechtlichen Gesichtspunkten verfolgt werden, ohne daß es einer neuen Genehmigung des Parlaments bedürfte, selbst wenn sich erst im Laufe des Verfahrens herausstellt, daß die Handlung Tatbestände erfüllt, die bei der Aufhebung der Immunität noch nicht beachtet worden waren²⁾. Solche neuen rechtlichen Gesichtspunkte können sich nämlich in jedem Prozeß ergeben. Wäre dann eine neue Genehmigung des Parlaments erforderlich, würde sich das sehr hemmend auf die Rechtspflege auswirken, ohne daß damit dem Immunitätsgedanken besonders gedient wäre; denn ist das Parlament einmal zu dem Ergebnis gekommen, daß die schnelle Verfolgung eines Abgeordneten wichtiger sei als seine ungestörte Mitarbeit im Parlament, so wird sich an diesem Entschluß kaum etwas ändern, wenn sich herausstellt, daß die Tat auch noch unter einem anderen Gesichtspunkt strafbar ist. Im übrigen bleibt dem Parlament ja die Möglichkeit unbenommen, jederzeit die Aussetzung des Verfahrens zu verlangen³⁾.

Jede Entscheidung des Parlaments ist eine "spezialisierte"⁴⁾, d.h. in die Genehmigung zur Strafverfolgung ist noch nicht die zur Verhaftung einbegriffen⁵⁾. Eine Verhaftung des Abgeordneten oder eine andere Maßnahme, die den Abgeordneten in seiner persönlichen Freiheit beschränkt, etwa die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe, muß also besonders genehmigt werden. Ist jedoch die Inhaftnahme genehmigt, so deckt sie auch die Inhaftbehaltung⁶⁾.

Das Parlament ist in seiner Entscheidung völlig frei

-
- 1) Vgl. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs v. 28.6.1948 in Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland 1.Bd. S.135 ff.(139).
 - 2) Vgl. Sontag S.12, Seidler S.112 Anm.1, Bockelmann S.37, Weismann S.406.
 - 3) Siehe dazu unter II,8 dieses § 7.
 - 4) So Sontag S.12.
 - 5) Vgl. auch Seidler S.112, Bockelmann S.56, Herlan, Jur. Rundschau S.326.
 - 6) Vgl. Bockelmann S.56, Herlan, Jur.Rdsch.1951 S.326.

und an keinerlei Normen gebunden¹⁾. Dennoch darf im Interesse des Ansehens des Parlaments ein Immunitätsbeschuß nicht willkürlich gefaßt werden. Die Volksvertreter müssen sich immer den Sinn der Immunitätsnormen vor Augen führen und vor ihrer Entscheidung erwägen, ob im Interesse des Landes eine weitere Mitarbeit des Abgeordneten im Parlament wichtiger ist als eine sofortige Verfolgung und Bestrafung des Rechtsbrechers. Sollte allerdings der Verdacht einer tendenziösen Verfolgung bestehen, so wird das Parlament in jedem Fall seine Genehmigung verweigern. Der Landtag hat im übrigen aber nicht zu prüfen, ob die Verfolgung rechtlich begründet ist, denn das würde einen Eingriff in die richterliche Kompetenz bedeuten²⁾. Die Entscheidung des Parlaments und alle mit ihr zusammenhängenden Überlegungen sind also nicht rechtlicher, sondern politischer Natur und sollten nur den einen Zweck haben, dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen³⁾.

Aus dem Gesagten ergibt sich bereits, daß diese rein politischen, keine Rechtsfragen entscheidenden Immunitätsbeschlüsse des Parlaments nicht der gerichtlichen Nachprüfung unterliegen⁴⁾.

So führt auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof, der über die Verfassungsbeschwerde (Art.120 bayer.Verf.) eines Abgeordneten wegen Aufhebung seiner Immunität durch den Landtag zu entscheiden hatte, in seinem Urteil vom 14.August 1952⁵⁾ aus, der Landtag sei bei der Erteilung der Genehmigung nach Art.28 bayer.Verf. völlig frei. Der Abgeordnete, dessen Strafverfolgung oder Verhaftung genehmigt werden soll, habe kein verfassungsmäßiges Recht darauf, daß

1) Vgl. Seidler S.108, Erdmann S.63, Sontag S.10, Wolter S.22, Drexelius-Weber Anm.3 zu Art.15; siehe dort auch die Richtlinien für die Behandlung von Immunitätsfällen.

2) Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Lasker im Norddt. Reichstag am 30.März 1867, Sten.Ber.RF NB S.468.

3) Vgl. auch die Ausführungen des Abgeordneten Dr.v.Merkatz in der 14.Sitzung des dt.Bundestages, der auch die politische Natur der Immunitätsentscheidungen betont; Sten. Ber.BF S.331 ff.(332 D).

4) Vgl. Hatschek S.456.

5) Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland 5.Bd.1953 S.129 f.

der Landtag unter bestimmten Voraussetzungen die Genehmigung versagt. Der Abgeordnete könne daher den Immunitätsaufhebungsbeschluß auch nicht mit der Verfassungsbeschwerde nach Art.120 bayer.Verf. angreifen.

Mit dieser Entscheidung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit Recht den in seinem Urteil vom 28.6.1948¹⁾ eingenommenen Rechtsstandpunkt aufgegeben, wonach der Landtag bei der Aufhebung der Immunität eines Abgeordneten als "Behörde" im Sinne des Art.120 bayer.Verf. tätig werde und eine Verfassungsbeschwerde gegen den Landtag daher zulässig sei. Der Bayer.Verfassungsgerichtshof hatte in dieser Entscheidung weiter ausgeführt²⁾: Wenn der Landtag schon auf seinem vornehmsten und wichtigsten Aufgabengebiet, nämlich dem der Gesetzgebung, der verfassungsrechtlichen Kontrolle unterstehe, so könne es nicht der Wille der Verfassung sein, den Landtag in den Fällen, wo er - wie bei der Aufhebung der Immunität - nur untergeordnete Verwaltungsakte vollziehe, der für solche Akte allgemein vorgeschriebenen verfassungsgerichtlichen Kontrolle des Art.120 bayer.Verf. zu entziehen. Er betonte dann, daß die Handhabung des dem Landtag im Art.28 der Verfassung eingeräumten Rechtes von hoher p o l i t i s c h e r Bedeutung sei und folgerte unverständlicherweise gerade daraus, daß mit Rücksicht auf den Gedanken des Rechtsstaates eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Immunitätsbeschlüsse des Landtages erforderlich sei.

Demgegenüber erklärte bereits ein an der Entscheidung beteiligtes Mitglied des Verfassungsgerichtshofes, das gemäß § 7a der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofes seine abweichende Ansicht zu den Akten gab³⁾, mit Recht, daß gerade ein Immunitätsbeschluß des Landtages als p o l i t i s c h e Entscheidung nicht der Nachprüfung des Verfassungsgerichtshofes unterstellt sein könne.

In seiner oben erwähnten Entscheidung vom 14. August 1952 stellt dann auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof

1) Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland 1.Bd.1949 S.135 ff.

2) a.a.O. S.137 ff.

3) a.a.O. S.144 f.

- auf die Entscheidung vom 28.6.1948 eingehend - fest, daß der Landtag bei der Gesetzgebung an die in der bayerischen Verfassung verankerten Grundrechte gebunden sei. Die Frage, ob er sie beachtet habe, sei daher auch eine Rechtsfrage, die vom Verfassungsgerichtshof geprüft werden könne. Bei der Erteilung seiner Genehmigung zur Strafverfolgung oder Verhaftung eines Abgeordneten sei der Landtag demgegenüber durch keine gesetzliche Bestimmung gebunden, so daß eine richterliche Nachprüfung seiner Genehmigung auch nicht möglich sei.

Ein Antrag des Abgeordneten Dr. de Chapeaurouge bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates über Immunitätsfragen, das Bundesverfassungsgericht für Beschwerden des Abgeordneten wegen Nichtaufhebung der Immunität für zuständig zu erklären, wurde mit der Begründung, daß es eines der höchsten Rechte des Parlaments sei, über die Immunität selbst und endgültig zu entscheiden, energisch zurückgewiesen¹⁾.

Ist ein Abgeordneter gleichzeitig Mitglied des Bundestages und eines Landtages, so haben beide Parlamente unabhängig voneinander in Immunitätsfällen eine Entscheidung zu treffen, ohne daß irgendein Beschluß Vorrang genießt. Nur wenn beide Parlamente die Immunität des Abgeordneten aufgehoben haben, darf ein Verfahren gegen ihn eingeleitet werden.

In der Praxis hat sich nun noch die Frage ergeben, inwieweit ein Abgeordneter in Angelegenheiten, die die Aufhebung seiner eigenen Immunität betreffen, zu beteiligen ist. § 32 der Geschäftsordnung des Bundestages sagt dazu:

"In Immunitätsangelegenheiten soll der betreffende Abgeordnete im Bundestag das Wort zur Sache nicht erhalten." Über die Abstimmung ist damit nichts gesagt. Der Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität des Bundestages hat am 23. Okt. 1950 einen Beschluß gefaßt, wonach keine Beschränkung des Rechts zur Beteiligung an der Debatte und an der Abstimmung

1) Vgl. Parl. Rat Verh. d. HA S. 21 f.

mung in Angelegenheiten der eigenen Immunität eintreten soll¹⁾. Diese Auffassung scheint jedoch einem alten Rechtsgrundsatz zu widersprechen, nach dem niemand in eigener Sache entscheiden darf²⁾³⁾.

Bremen hat diesen Rechtsgrundsatz in seiner Verfassung niedergelegt. Nach Art.84 darf nämlich kein Mitglied der Bürgerschaft bei Beratungen oder Entscheidungen mitwirken, die ihm selbst oder nahen Angehörigen einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen können. Der Abgeordnete hat während der Beratungen den Beratungsraum zu verlassen (Art.85 Abs.1). Damit ist für Bremen die gestellte Frage dahin entschieden, daß ein Abgeordneter in Angelegenheiten seiner eigenen Immunität nicht mitberaten und abstimmen darf. Er erhält jedoch Gelegenheit, sich im Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität, in dem ja keine endgültigen Beschlüsse gefaßt werden, zu äußern⁴⁾.

Etwas weiter geht der Landtag von Rheinland-Pfalz, der den Abgeordneten auch an den Beratungen im Plenum teilnehmen, jedoch nicht mit abstimmen läßt⁵⁾.

Ähnlich wird in den übrigen Landtagen verfahren⁶⁾, wo man den Abgeordneten zumindest das Recht einräumt, sich im Ausschuß zu äußern. Eine Teilnahme an der Abstimmung wird jedoch mit Recht allgemein als unzulässig angesehen. Eine derartige Verfahrensweise dürfte der Sachlage auch am besten entsprechen, erhält doch der Abgeordnete - wie es unbedingt nötig erscheint - die Möglichkeit, seine Meinung darzutun, während das Verbot der Beteiligung an der Abstimmung den alten Rechtsgrundsatz wahrt, daß niemand sein eigener Richter sein darf.

- 1) Vgl. die Ausführungen von OLGR Schmitt auf der Konferenz der Landtagspräsidenten am 30.Mai 1953 in Mainz, Prot.S.8.
- 2) Vgl.dazu auch Herlan, Jur.Rundschau 1951 S.327.
- 3) Im ähnlich gelagerten Fall des Wahlprüfungsverfahrens ist der Abgeordnete von der Beratung und Beschlußfassung ausgeschlossen (§ 17 Abs.1 Wahlprüfungsgesetz vom 12.März 1951 Bundesgesetzbl.I S.166).
- 4) Vgl. Ausführungen des Präsidenten der Bürgerschaft Hagedorn auf der Konferenz der Landtagspräs., Protokoll S.20.
- 5) OLGR Schmitt auf der Konferenz der Landtagspräs., Prot.S.8
- 6) Vgl. die Aussprache der Landtagspräsidenten, Protokoll S.20 ff.

8. Das Anforderungsrecht des Parlaments

Die Immunitätsnormen aller Länder der Bundesrepublik enthalten sachlich übereinstimmende Vorschriften¹⁾, wonach der Landtag das Recht hat, jederzeit die Aussetzung des Strafverfahrens gegen einen Abgeordneten sowie jeder Haft oder sonstigen Beschränkung seiner persönlichen Freiheit zu verlangen. Diese Vorschrift ist praktisch ein Spiegelbild der oben besprochenen Bestimmungen der ersten Absätze. Das Wort "Strafverfahren" entspricht dabei inhaltlich dem Begriff "wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung (Verantwortung) ziehen"²⁾, während die Begriffe "Haft" und "sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit" wörtlich wiederkehren. Die Artikel 15 Abs.3 der Verfassung von Hamburg und Niedersachsen statuieren entsprechend dem Wortlaut der Absätze 2 außerdem noch das Recht des Parlaments, auch die Aussetzung eines Verfahrens gemäß Art.18 GG³⁾ verlangen zu können⁴⁾. Für die Auslegung all dieser Begriffe gilt das bereits oben Ausgeführte.

Der Unterschied zwischen den Bestimmungen der ersten Abschnitte und des jetzt behandelten Absatzes besteht nur darin, daß im ersteren Falle eine Behörde eine der bezeichneten genehmigungspflichtigen Maßnahmen gegen einen Abgeordneten ergreifen will und zu diesem Zweck die Zustimmung des Parlaments einholen muß, während im zweiten Fall die Behörde oder ein Gericht bereits tätig geworden sind und der Landtag jetzt von ihnen verlangt, ein Strafverfahren vorläufig einzustellen bzw. eine Freiheitsbeschränkung gegen den Abgeordneten aufzuheben. Es ist dabei keineswegs,

1) Lediglich Art.35 Abs.4 der Verf.von Berlin enthält eine bedeutsame Einschränkung des Anforderungsprivilegs, indem er nur ein Aussetzungsverlangen des Abgeordnetenhauses bei Haft oder sonstiger Freiheitsbeschränkung eines Abgeordneten zuläßt; eine vorläufige Einstellung eines schwebenden Strafverfahrens kann dagegen nicht verlangt werden.

2) Vgl. Bockelmann S.62, Erdmann S.77, Troitzsch S.104.

3) Vgl. darüber ausführlich oben S.123 ff.

4) Soweit die einem Landtagsabgeordneten nach § 39 BVGG auferlegten Beschränkungen diesen in seiner persönlichen Freiheit beeinträchtigen, können aber auch die Landtage der übrigen Länder die Aufhebung dieser Beschränkungen verlangen.

wie Troitzsch¹⁾ meint, erforderlich, daß eine Maßnahme der genannten Art, deren Aussetzung verlangt werden soll, bereits vor Beginn der Sitzungsperiode bzw. der Erlangung der Abgeordneteneigenschaft getroffen worden ist. Zu dieser Auffassung gibt der Wortlaut des Anforderungsprivilegs keinen Anlaß. Die Aussetzung kann vielmehr auch dann gefordert werden, wenn die Maßnahmen erst während der Sitzungsperiode getroffen worden sind, sei es unter Verletzung der Immunitätsvorschriften, sei es aber auch mit ausdrücklicher Genehmigung des Landtags²⁾.

Das Parlament ist, wie bei der Erteilung der Genehmigung, auch in der Ausübung seines Anforderungsrechts völlig frei und an keinerlei Normen, ja nicht einmal an seinen früheren Immunitätsaufhebungsbeschluß gebunden. Es hat aber auch hier wieder die Interessen des Parlaments an der Mitarbeit des Abgeordneten und der Rechtspflege an der Verfolgung und Bestrafung des Rechtsbrechers sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

Eine Ausnahme von dieser freien Entscheidung des Landtags gilt für Bayern. Nach Art.28 Abs.3 Satz 2 bayer.Verf. darf der Landtag nämlich dann kein Aussetzungsverlangen stellen, wenn der Abgeordnete eines unpolitischen Verbrechens bezichtigt wird. In diesem Fall kann also weder die vorläufige Einstellung des Verfahrens, noch die Aufhebung einer etwa verhängten Haft - einschließlich Strafvollzugs- haft - oder einer sonstigen Freiheitsbeschränkung verlangt werden. Ob nun der Abgeordnete eines unpolitischen Verbrechens bezichtigt wird, entscheidet allein und durch niemanden nachprüfbar der Landtag (Art.28 Abs.3 Satz 3 bayer.Verf.) Damit kann die Einhaltung dieser Norm praktisch nicht erzwungen werden; denn der Landtag kann jederzeit entscheiden, daß im konkreten Fall ein politisches Verbrechen vorliege, das Aussetzungsverlangen also gerechtfertigt sei. Ist jedoch vom Landtag einmal entschieden worden, daß ein unpolitisches Verbrechen vorliegt, so kann kein Aussetzungsver-

1) Troitzsch S.104 unter Hinweis auf Kahl S.201 ff. und Anschütz Anm.3 zu Art.37.

2) So auch Bockelmann S.62.

langen gestellt werden, selbst wenn die Mehrheit des Hauses dafür stimmen würde. Ein so zustande gekommenes Aussetzungsverlangen wäre rechtsunwirksam und brauchte von der Behörde bzw. dem Gericht genausowenig beachtet zu werden wie etwa der auch unzulässige Antrag, einen Zivilprozeß auszusetzen.

Was ist nun aber unter einem unpolitischen - oder besser gefragt - politischen Verbrechen zu verstehen? Der Begriff des Verbrechens ist im § 1 Abs.1 StGB festgelegt. Wann aber ist es nun politisch?

Da ist zunächst an die gegen den Bestand und die Sicherheit des Staates gerichtete Verbrechen (§§ 80 ff StGB) zu denken, die auch im § 3 des Deutschen Auslieferungsgesetzes zu den politischen Taten gerechnet werden. Dieser Begriff des politischen Delikts, wie er im § 3 des Deutschen Auslieferungsgesetzes gebraucht ist, läßt sich jedoch, wie schon Bockelmann¹⁾ feststellt, nicht auf das Immunitätsrecht übertragen; denn sicher ist es nicht der Sinn des Immunitätsrechts, gerade solche Abgeordnete zu schützen, die ein gegen den Bestand oder die Sicherheit des Staates gerichtetes Verbrechen ausgeführt haben. Es besteht umgekehrt heute vielmehr die Tendenz, gerade solche Verbrechen vom Immunitätsschutz auszunehmen²⁾.

Auch die Bestimmung des Begriffs "politisches Verbrechen" nach rein subjektiven Merkmalen, also nach den Motiven, die den Täter zu dem Verbrechen veranlaßten, dürfte nicht dem Sinne des Gesetzes entsprechen. Es ist nicht einzusehen, warum gerade ein Abgeordneter, der aus politischen Motiven heraus ein gemeines Verbrechen - etwa Mord oder Totschlag - begangen hat, wieder in den Genuß des Immunitätsschutzes kommen soll; denn das politische Motiv läßt die Tat in der Regel nicht weniger verwerflich erscheinen. Außerdem werden gerade die Staatsverbrechen aus politischen Motiven begangen, bei einer solchen Auslegung also begünstigt.

1) Bockelmann S.78.

2) Vgl. Art.39 Abs.2 der Verf.v.Württemberg-Hohenzollern vom 31.Mai 1947.

Dem Sinn der Immunitätsnorm dürfte es am ehesten entsprechen, wenn man, wie Bockelmann¹⁾ es tut, als politische Verbrechen solche Delikte ansieht, die aus politischen Gründen verfolgt werden. Zwar schließt das parlamentarische System heute weitgehend die Gefahr einer tendenziösen Verfolgung aus, sollte es aber dennoch, vielleicht durch bewußt falsche Anschuldigung, also ohne böse Absicht der Staatsanwaltschaft, zu einer Verfolgung kommen, deren Zweck - jedenfalls von Seiten des Anschuldigenden aus gesehen - die Vernichtung eines politischen Gegners ist, so muß der Landtag in der Lage sein, auch die Aussetzung eines solchen Verfahrens zu verlangen. Die fragliche Vorschrift des Art.28 Abs.3 Satz 2 und 3 bayer.Verf. ist danach also so zu lesen:

"Ein solches Verlangen kann jedoch nicht gestellt werden, wenn der Abgeordnete eines Verbrechens bezichtigt wird, es sei denn, die Verfolgung des Abgeordneten beruht nach Ansicht des Landtags auf politischen Gründen."

Im Zusammenhang mit der Behandlung des Anforderungspri-
vilegs soll hier noch auf die gerade in neuester Zeit um-
strittene Frage eingegangen werden, ob ein gegen einen Abge-
ordneten vor der Erlangung seines Mandats anhängiges Straf-
verfahren mit dem Eintritt des Immunitätsschutzes ausgesetzt
und zur Weiterführung die Genehmigung des Parlaments einge-
holt werden muß, oder ob das Verfahren solange weiterlaufen
darf, bis das Parlament seinerseits die Aussetzung verlangt.

Literatur und Rechtsprechung²⁾ stehen fast einhellig
auf dem Standpunkt, daß es Sache des Parlaments ist, die Aus-
setzung des Verfahrens zu verlangen. Die Einstellung also
nicht von amtswegen zu erfolgen hat.

1) Bockelmann S.80.

2) Vgl. u.a. Hatschek S.468, Stier-Somlo S.579, Bockelmann
S.44 Anm.69, Herlan, Jur.Rdsch.1951 S.326, Süsternenn-
Schäfer Anm.5 zu Art.94, Geller-Kleinrahn Anm.4 zu Art.48
Vogels Anm.3 zu Art.48; RGSt 27, 385 (386 ff); 38,179 ff.;
Bayer.Verfassungsgerichtshof Entsch.v.28.6.1948 Leitsatz
10, Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, 1.Bd.1949
S.135, OLG Celle in Juristenzeitung 1953 S.554 ff. mit
zustimmender Anm. von Bockelmann.

Das Reichsgericht¹⁾ verweist vor allem darauf, daß eine Genehmigung nur für ein "Zur-Untersuchung-Ziehen" oder "Verhaften" notwendig sei. "Zur Untersuchung ziehen" bedeute aber, wie sich aus den Verhandlungen zum Art.84 der Preussischen Verfassung vom 31.Januar 1850 ergebe, nur Einleitung eines Verfahrens. Ein bereits anhängiges Verfahren bedürfe daher also keiner Genehmigung mehr.

Dagegen vertritt der Ausschuß des Bundestages für Geschäftsordnung und Immunität²⁾ gestützt auf ein Gutachten des Bundesjustizministers³⁾ heute die Ansicht, daß mit Eintritt des Immunitätsschutzes - also entweder mit Erwerb des Mandats oder mit Beginn der Sitzungsperiode⁴⁾ - jedes anhängige Verfahren gegen einen Abgeordneten zur Weiterführung der Genehmigung des Bundestages bedürfe⁵⁾.

Das Gutachten stützt sich dabei auf den Wortlaut der Immunitätsnorm. Ein "Zur-Verantwortung-Ziehen" (so Art.46 Abs.2 GG) liege auch dann vor, wenn ein schon eingeleitetes Verfahren gegen einen Abgeordneten fortgesetzt werde. Auch dann werde der Abgeordnete seiner parlamentarischen Tätigkeit entzogen, was nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers aber nur mit Zustimmung des Parlaments geschehen dürfe. Demgegenüber könne die auf die Entstehungsgeschichte gestützte, aber dem ausdrücklichen Wortlaut des Art.46 Abs.2 GG widersprechende Auslegung des RG keine Bedeutung mehr beanspruchen. Diese Auffassung mache im übrigen auch keineswegs den Art.46 Abs.4 überflüssig; denn ein Aussetzungsverlangen könne dann gestellt werden, wenn der Abgeordnete auf frischer Tat ergriffen, oder wenn sonst während der Abgeordnetenzeit -

1) RGSt 27, 385 (386 f.), ebenso Bd.38 S.179 ff.

2) Vgl. Ausführungen des Berichterstatters Dr.v.Merkatz in der 14.Sitzung des Bundestages vom 3.11.1949; Sten.Ber.BT S.331 ff.

3) Abgedruckt im Bonn.Komm. Anm.II 4 zu Art.46.

4) Für die Bundestagsabgeordneten beginnt der Immunitätsschutz mit Beginn der Abgeordneteneigenschaft (Art.46 GG), also mit Erwerb des Mandats.- Vgl.dazu Mende, Diss., S.38 ff., Meyer S.19. - Über den Beginn des Immunitätsschutzes für die Abgeordneten der einzelnen Landtage der Bundesrepublik vgl.unten II 9 dieses § 7.

5) So auch Giese Anm.5 zu Art.46, Schneider im Bonn.Komm. Anm.II 4 zu Art.46, Koch S.428.

sei es mit, sei es ohne Genehmigung des Parlaments - ein Verfahren gegen den Abgeordneten eingeleitet worden sei.

Dieser Ansicht des Bundesjustizministers¹⁾ kann jedoch nicht zugestimmt werden. Aus dem reinen Wortlaut der Immunitätsnormen läßt sich kein zwingender Schluß entnehmen. Selbst wenn man die synonym gebrauchten Begriffe "zur Verantwortung" bzw. "zur Untersuchung ziehen"²⁾ nicht im Sinne von "Einleitung eines Verfahrens" auffaßt, um daraus dann die Genehmigungspflicht auch eines anhängigen Verfahrens zu schließen, bliebe noch die Frage nach dem Anwendungsbereich des Anforderungsprivilegs. Hier ist von "jedem" Strafverfahren die Rede, dessen Aussetzung verlangt werden kann. "Jedes" Strafverfahren kann "jedes" während der Immunitätsschutzzeit eingeleitete Verfahren, ebenso gut aber auch "jedes" überhaupt gegen einen Abgeordneten anhängige Verfahren - also auch das vor Beginn der Abgeordneteneigenschaft oder der Sitzungsperiode eingeleitete - sein, wobei der eine Wortlaut - "jedes", ohne Zusatz - noch eher für die letzte Auffassung zu sprechen scheint. Das würde dann aber bedeuten, daß die Behandlung eines schon vor Eintritt des Immunitätsschutzes anhängigen Verfahrens nur nach dem letzten Absatz der Immunitätsnormen (Anforderungsrecht) erfolgen darf.

Ergibt sich aus dem Wortlaut keine eindeutige Entscheidung, so ist nach dem Willen des Gesetzgebers zu fragen. Daß der Schöpfer des Art. 84 der Preuß. Verfassung vom 31. Januar 1850 bereits anhängige Verfahren nicht unter den Genehmigungsvorbehalt stellen wollte, ergibt sich, wie das Reichsgericht³⁾ dargelegt hat, aus den Verhandlungen der Verfassungsgebenden Versammlung. Eine andere Auffassung der Gesetzgeber der heute geltenden Immunitätsnormen ist weder im Wortlaut noch in den Verhandlungen zum Ausdruck gebracht

1) Dagegen auch vor allem Bockelmann S. 44 Anm. 69 und OLG Celle, Urteil vom 11. 2. 1953 in Juristenzeitung 1953 S. 564. Auch der niedersächsische Landtag steht auf einem entgegengesetzten Standpunkt; Drucks. 441, 655, Sitzungsber. Sp. 1431 f. (18. 4. 1952) u. Sp. 2206 (9. 10. 1952) (zit. im Urteil des OLG Celle).

2) Vgl. oben S. 96 ff.

3) Vgl. S. 137 Anm. 1.

worden. Eine solche dem Gutachten des Bundesjustizministers entsprechende Auffassung ließe sich auch nur schwer mit dem immer wieder zu bemerkenden Streben, den Immunitätsschutz auf das Notwendigste zu beschränken, und die Immunitätsnormen als Ausnahmenvorschriften eng auszulegen, vereinbaren. Die Immunitätsnormen geben dem Parlament das Recht, in den ordnungsmäßigen Ablauf der Justiz hemmend einzugreifen. Ein solcher Eingriff ist aber nur so lange und so weit gerechtfertigt, als er zum Wohle des Staates unbedingt erforderlich ist. Nicht erforderlich ist es aber, daß jedes anhängige Verfahren beim Eintritt des Immunitätsschutzes vorläufig eingestellt wird, um erst nach erfolgter Genehmigung durch das Parlament fortgesetzt zu werden. Hier wird dem Gedanken der Immunität dadurch genug Rechnung getragen, daß es dem Parlament möglich ist, in den Fällen, in denen es ihm im Interesse einer erfolgreichen Parlamentsarbeit nötig erscheint, die Aussetzung des Verfahrens zu verlangen. Ein solches Vorgehen bedeutet gegenüber der vom Bundesjustizminister gewünschten Praxis eine entschieden geringere Hemmung der Justiz, vermindert den Immunitätsschutz der Abgeordneten aber keineswegs.

9. Der zeitliche Geltungsbereich der Immunität

Während der Indemnitätsschutz zeitlich unbegrenzt ist, dem Abgeordneten also auch noch nach Ablauf seines Mandats zugute kommt, ist der zeitliche Geltungsbereich der Immunität in den einzelnen Landesverfassungen verschieden unrisen. Im wesentlichen sind zwei Gruppen zu unterscheiden.

Während die Verfassungen von Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern in Anlehnung an den Art. 37 WV den Immunitätsschutz auf die "Sitzungsperiode" bzw. "Tagung" beschränken, machen die übrigen Landesverfassungen mit Ausnahme derjenigen von Nordrhein-Westfalen dem Art. 46 GG folgend die Immunität nur von der Abgeordneteneigenschaft abhängig. Art. 48 der Verfassung von Nordrh. Westf. spricht von der "Wahlperiode" und dehnt in seinem Absatz 4 den Immunitätsschutz auch auf die Zeit zwischen zwei Wahlperioden aus.

Soweit die Immunitätsnormen nur auf die Abgeordneten-eigenschaft abstellen¹⁾, sind die zeitlichen Grenzen der Immunität klar. Die Abgeordneteneigenschaft beginnt mit der Annahme der Wahl²⁾ und endet normalerweise mit der Wahlperiode³⁾ des Landtags, in den der Abgeordnete gewählt worden ist, sofern das Parlament nicht vorher aufgelöst wird, oder der Abgeordnete aus persönlichen Gründen, sei es durch Tod, Niederlegung des Mandats, gerichtliche Aberkennung oder Ungültigkeitserklärung im Wahlprüfungsverfahren, seine Abgeordnetenstellung schon früher verliert.

Auch die übrigen Landesverfassungen binden die Immunität zwar an die Mitgliedschaft im Parlament, begrenzen den Immunitätsschutz jedoch auf die Sitzungsperiode bzw. Tagung oder aber auf die Wahlperiode.

Der Begriff "Wahlperiode", wie ihn der Art.48 der Verf. von Nordrh.-Westf. verwendet, stellt insofern eine Einschränkung gegenüber dem bloßen Erfordernis der Abgeordneteneigenschaft dar, als gemäß Art.36 Verf.v.Ndrh.-Westf. die Wahlperiode in Nordrhein-Westfalen erst mit der ersten Tagung des Landtags beginnt, nicht also schon mit der Wahl. Vor der ersten Tagung genießen die Landtagsabgeordneten von Nordrhein-Westfalen daher noch keinen Immunitätsschutz, sofern sie nicht dem vorherigen Landtag angehörten, und sich ihre "alte" Immunität noch bis zum Beginn der Wahlperiode des neuen Landtags erstreckt. Der Abschluß der Wahlperiode beendet dagegen auch die Abgeordneteneigenschaft, so daß sich die zeitlichen Grenzen insoweit decken. Ob die Wahlperiode normalerweise vier Jahre nach dem Tage der Wahl⁴⁾ oder des ersten Zusammentritts des Landtages⁵⁾ endet, ist um-

1) Art.15 der Verf.v.Hamburg spricht von der "Dauer des Mandats".

2) So ausdrücklich Art.41 der Verf.v.Bad.-Würt.

3) Die Wahlperiode beträgt für alle Landtage der Bundesrepublik und für das Stadtverordnetenhaus von Berlin vier Jahre. Beginn und Ende der Wahlperiode sind in den einzelnen Ländern verschieden geregelt. - Vgl. Bayern Art.16, Hessen Art.79, 82, Rh.-Pfalz Art.83, Bremen Art.75, Schlesw.-Holst. Art.10, Nordrh.-Westf. Art.34, 36, Berlin Art.26, Niedersachsen Art.6, Hamburg Art.10, Bad.-Württ. Art.30.

4) So Geller-Kleinrahm Anm.3 zu Art.34.

5) So Vogels Anm.4 zu Art.34.

stritten. Für die Bestimmung der zeitlichen Grenzen der Immunität ist diese Streitfrage jedoch ohne Bedeutung, da Art.48 Abs.4 Verf.Ndrh.-Westf. den Immunitätsschutz noch über das Ende der Wahlperiode hinaus bis zum Beginn der Wahlperiode des neuen Landtages verlängert, so daß der Immunitätsschutz eines nicht wiedergewählten Abgeordneten also erst mit dem ersten Zusammentritt des neuen Landtages endet.

Gegen diese Verlängerung des Immunitätsschutzes, sogar über die Dauer des Abgeordnetenmandats hinaus, die dem bisherigen Abgeordneten einen ungestörten Wahlkampf im Schutz der Immunität ermöglichen soll¹⁾, hat bereits Bockelmann²⁾ mit Recht erhebliche Bedenken angemeldet.

Diese Bestimmung entspricht in der Tat keineswegs dem Sinn des Immunitätsrechts und ist daher auch nicht zu rechtfertigen. Sinn des Immunitätsrechts ist es, das Ansehen und die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu wahren. Mit dem Ende der Wahlperiode hört nun aber die rechtliche Existenz des Parlaments auf³⁾, und damit verliert auch die Immunität seiner Mitglieder - die ja nun keine Parlamentsmitglieder mehr sind - ihre Berechtigung⁴⁾. Die Immunität wird in diesem Augenblick zu einem durch nichts zu rechtfertigenden persönlichen Privileg der bisherigen Abgeordneten, durch das ihnen unbilligerweise eine gegenüber den anderen Kandidaten bevorzugte Stellung im Wahlkampf eingeräumt wird.

Praktische Bedeutung für den Wahlkampf hat die Bestimmung des Art.48 Abs.4 Verf. Ndrh.-Westf. allerdings nur, wenn das Parlament vor Ablauf der regulären Wahlperiode aufgelöst wird. Normalerweise muß nämlich die Neuwahl vor Ablauf der Wahlperiode stattfinden (Art.34 Verf.Ndrh.-Westf.). In diesem Fall genießen die Landtagsabgeordneten aber während des Wahlkampfes - genau so wie die Landtagsabgeordneten der Länder, deren Immunitätsnormen nur auf die Abgeordneten-

1) Vgl. Geller-Kleinrahm Anm.5 zu Art.48.

2) Bockelmann S.71, ebenso Geller-Kleinrahm Anm.5 zu Art.48.

3) Vgl. Geller-Kleinrahm Anm.3 zu Art.34.

4) Etwas anderes gilt für die Mitglieder des Präsidiums und des ständigen Ausschusses, die eine Kontinuität zwischen den Parlamenten gewährleisten sollen. Siehe darüber weiter unten.

eigenschaft abstellen - ohnehin noch den Immunitätsschutz gemäß Art.48 Abs.1 und 2 Verf.v.Ndrh.-Westf.

Als letztes bleibt nun zu prüfen, was unter den Begriffen "Sitzungsperiode" bzw. "Tagung" zu verstehen ist. Daß beide Begriffe synonym gebraucht werden, ergibt sich aus Art.40a WV, der die Sitzungsperiode der Tagung gleichsetzt¹⁾.

Eine "Sitzungsperiode" bzw. "Tagung" ist ein Arbeitsabschnitt innerhalb der Wahlperiode, der mit der Eröffnungssitzung beginnt und dem "Schluß der Tagung" endet²⁾. Die Landtagsabgeordneten derjenigen Länder, die den Immunitätsschutz nur während der Sitzungsperiode genießen, würden also zwischen den einzelnen abgeschlossenen Sitzungsperioden ohne Genehmigung verfolgt und verhaftet werden können. Schon die Praxis des Reichstages ging nun aber dahin, innerhalb einer Wahlperiode keinen "Schluß der Tagung" festzusetzen, sondern den "Schluß der Tagung" durch eine "Vertagung" zu ersetzen. Auf diese Weise entstand rechtlich eine fortlaufende Sitzungsperiode³⁾, die mit der Eröffnungssitzung begann und der letzten Sitzung innerhalb einer Wahlperiode schloß. Die Abgeordneten genossen damit von der Eröffnung der ersten bis zum Schluß der letzten Sitzung einen ununterbrochenen Immunitätsschutz.

Auch den Landtagen ist es nicht verwehrt, durch dauerndes "Vertagen" eine fortlaufende Sitzungsperiode innerhalb einer Wahlperiode zu schaffen und damit eine ununterbrochene Immunität ihrer Abgeordneten zu sichern. Eine solche Übung empfiehlt sich schon mit Rücksicht auf das Prinzip der Diskontinuität der Sitzungsperiode, was besagen will, daß

1) Ebenso Art.83 Abs.3 Verf.v.Hessen; vgl. auch Troitzsch S.20, Geller-Kleinrahm Ann.2 zu Art.36.

2) Art.17 Abs.1 Verf.v.Bayern sagt ausdrücklich, daß der Landtag jedes Jahr im Herbst zusammentritt. Art.17 Abs.3 spricht dann von dem "Schluß der Tagung" und dem Zeitpunkt des Wiederzusammentritts, also dem Beginn der neuen "Tagung". Vgl. auch Art.83 Abs.6 der Verf.v.Rhld.-Pfalz und Art.83 Abs.4 der Verf.v.Hessen.

Vgl. auch Troitzsch S.20, Hatschek S.455, Graf zu Dohna S.443, Wolter S.41, Geller-Kleinrahm Ann.2 zu Art.36.

3) Vgl. RGSt 22, 39 (387): "... daß die 'Sitzungsperiode' des Reichstages lediglich durch 'Schließung' ihr Ende findet, während der 'Vertagung' also fort dauert."

alle Gesetzesvorlagen, Anträge und Petitionen mit Schluß der Sitzungsperiode, für welche sie eingebracht, aber noch nicht zur Beschlußfassung gekommen sind, als erledigt gelten, in der neuen Sitzungsperiode also wieder neu eingebracht werden müssen¹⁾. Soweit ein Landtag dieser Praxis jedoch nicht folgt, innerhalb einer Wahlperiode also mehrere in sich abgeschlossene "Sitzungsperioden" bzw. "Tagungen" abhält, genießen seine Abgeordneten zwischen diesen Sitzungsperioden keinen Immunitätsschutz.

Über diese eben besprochenen grundsätzlich für alle Landtagsabgeordneten geltenden zeitlichen Grenzen hinaus genießen die von den Landtagen aller Länder, mit Ausnahme von Bremen und Hamburg, bestellten Mitglieder der ständigen Ausschüsse und ihre ersten Stellvertreter sowie die Präsidien der Landtage den Immunitätsschutz auch über die Wahlperiode hinaus bis zum Zusammentritt des neuen Landtags und - soweit erforderlich - auch zwischen den "Sitzungsperioden"²⁾. Aufgabe der ständigen Ausschüsse (Zwischenausschüsse) ist es, die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Regierung in den versammlungsfreien Zeiträumen und zwischen den Wahlperioden zu wahren, um eine Kontinuität zwischen den Parlamenten zu gewährleisten. Notfalls haben sie auch dringliche Staatsangelegenheiten zu behandeln³⁾. Die ständigen Ausschüsse haben mit einigen in den Verfassungen aufgezählten Einschränkungen die Rechte des Landtags. Ihnen obliegt es daher auch, in den entsprechenden Zeiträumen über die Aufhebung der Immunität eines ihrer Mitglieder oder eines Mitgliedes des Präsidiums zu entscheiden sowie gegebenenfalls das Anforderungsprivileg geltend zu machen.

Im Gegensatz zu der nicht zu vertretenden Verlängerung

1) Vgl. Troitzsch S.20, Erdmann S.59, Geller- Kleinrahm Anm.2 zu Art.36.

2) Vgl. Bayern Art.20 Abs.2, 26, 32; - Hessen Art.85,93; - Rhld.-Pfalz Art.85 Abs.2, 92; - Schlesw.Holst. Art.18, 19; Nordrh.-Westf. Art.38,40; gem.Art.48 Abs.4 genießen hier aber alle Abgeordneten verlängerten Immunitätsschutz; - Berlin Art.39 Abs.3-5; - Niedersachsen Art.8 Abs.4, 12, 18; - Bad.-Württ. Art.32, 36, 44.

3) So ausdrücklich Art.26 der Verf.v.Bayern.

der Immunität für alle Landtagsabgeordneten, wie sie der Art.48 Abs.4 Verf.v.Ndrh.-Westf. statuiert, erscheint die Ausdehnung der Immunität über die Wahlperiode hinaus für die Mitglieder der ständigen Ausschüsse gerechtfertigt; denn diese Ausschüsse haben mit der Wahrung der Rechte der Volksvertretungen eine durchaus im Interesse des Volkes liegende Aufgabe zu erfüllen. Wenn die verlängerte Immunität nun die Funktionsfähigkeit der Ausschüsse sichert, so entspricht das durchaus dem Sinn des Immunitätsrechts. Dasselbe muß aber auch für die Präsidien der Landtage gelten, die ihre Ämter bis zum Zusammentritt der neuen Landtage ausüben.

Gemäß Art.12 Abs.2 der Verfassung von Hamburg führt die alte Bürgerschaft die Geschäfte bis zur ersten Sitzung der neuen Bürgerschaft weiter. Über eine Fortgeltung der Immunität ihrer Mitglieder, die ja an sich mit der rechtlichen Existenz der Bürgerschaft am Ende der Wahlperiode bzw. bei Auflösung des Parlaments (Art.10 Verf.von Hamburg) erloschen ist, wird nichts gesagt. Aus dem Sinn des Immunitätsrechts ist aber zu schließen, daß mit dem tatsächlichen Fortbestehen der Bürgerschaft auch eine Fortgeltung der Immunität ihrer Mitglieder verbunden ist. Die Worte "während der Dauer des Mandats" im Art.15 Verf.von Hamburg sind daher so aufzufassen, daß damit der Zeitraum von der Übernahme des Mandats bis zur tatsächlichen Beendigung der Abgeordnetentätigkeit, also einschließlich der sich aus Art.12 Abs.2 Verf.von Hamburg ergebenden Verpflichtung, gemeint ist.

Die Verfassung von Bremen weist keine der oben behandelten "zwischenperiodischen" Vorschriften auf, Art.81 bestimmt jedoch, daß die neugewählte Bürgerschaft erstmalig von dem Vorstand der vorhergehenden Bürgerschaft einberufen wird. Daraus darf man schließen, daß der Vorstand der "alten" Bürgerschaft - wie die Präsidien der übrigen Landtage - bis zum Zusammentritt der "neuen" Bürgerschaft im Amt bleibt. Wie den Abgeordneten der Hamburger Bürgerschaft wird man dann aber auch den Vorstandsmitgliedern der Bremischen Bürgerschaft - dem Sinn des Immunitätsrechts entsprechend - bis zum endgültigen Abschluß ihrer Tätigkeit einen Immunitätsschutz zubilligen müssen.

10. Immunität und Verjährung

Die Immunitätsnormen sollen verhindern, daß ein Abgeordneter ohne Zustimmung der Volksvertretung der Parlamentsarbeit entzogen wird, nicht aber ist es ihr Sinn, dem Abgeordneten völlige Straffreiheit zu verschaffen¹⁾. Da die Immunität nun aber jede Strafverfolgung eines Abgeordneten hemmt, könnte sich mit Rücksicht auf die §§ 66, 67 StGB, wonach die Strafverfolgung in einer gewissen, für einzelne Delikte verschiedenen Zeit verjährt und damit ausgeschlossen ist, der höchst ungerechte und dem Ansehen des Parlaments schadende Zustand ergeben, daß ein Abgeordneter straffrei ausgeht.

In der Tat herrschte bis 1893 dieser unbillige Rechtszustand²⁾. Es war bis dahin nicht möglich, den Lauf der Verjährung zu unterbrechen³⁾, so daß manch Abgeordneter besonders bei in kurzer Zeit verjährenden Delikten, wie Übertretungen (drei Monate, § 67 Abs. 3 StGB) und Preßvergehen (sechs Monate⁴⁾; § 22 Reichspressegesetz von 1874) seiner gerechten Bestrafung entging.

Im Jahre 1893 wurde dann, um diesem unerwünschten Zustand ein Ende zu bereiten, die vom Abgeordneten Rintelen eingebrachte Novelle zum § 69 StGB vom Reichstag gebilligt⁵⁾. Nach dieser "lex Rintelen" ruht die Verjährung während der Zeit, in welcher auf Grund gesetzlicher Vorschriften die Strafverfolgung nicht begonnen oder nicht fortgesetzt werden kann.

Ist die Straftat vor Eintritt des Immunitätsschutzes begangen und sofort die Strafverfolgung eingeleitet worden, so ruht die Verjährung der Strafverfolgung von dem Augenblick an, in dem die Immunität geltend gemacht, also vom

1) Anders die Indemnitätsgesetze, die jede Bestrafung oder sonstiges "Zur-Verantwortung-Ziehen" eines Abgeordneten wegen einer im Parlament gemachten Äußerung verbieten.

2) Vgl. darüber ausführlich Sontag S. 18 ff.

3) Vgl. RG 23, 184 ff.

4) Durch Gesetz vom 28. Juni 1935 wurde die Verjährung auf ein Jahr verlängert.

5) Vgl. Sten. Ber. RI 1892/93 S. 677 ff., 1259 f.
Vgl. auch Sontag S. 22 ff.

Parlament das Aussetzungsverlangen gestellt wird bis zur Aufhebung der Immunität oder ihrer normalen Beendigung durch Verlust des Mandats bzw. Schluß der Sitzungsperiode. Ist dagegen bei Eintritt des Immunitätsschutzes noch keine Verfolgung eingeleitet worden, so ruht die Verjährung während der gesamten Dauer der mit der Erlangung der Abgeordneteneigenschaft oder dem Beginn der Sitzungsperiode eintretenden Immunität. Begeht der Abgeordnete die Straftat nach Eintritt des Immunitätsschutzes, so läuft die Verjährung noch bis zum Ende des Tages nach der Tat, da der Abgeordnete in dieser Zeit noch verfolgt und festgenommen werden darf¹⁾²⁾. Von dann an ruht die Verjährung ohne Rücksicht darauf, ob die Genehmigung überhaupt nachgesucht und nicht erteilt worden ist oder nicht³⁾. Entscheidend ist nur, daß die Genehmigung des Parlaments nicht vorhanden ist⁴⁾.

Das Ruhen der Verjährung entspricht der Hemmung der Verjährung des § 205 BGB. Der Zeitraum, während dessen die Verjährung ruht, wird also nicht in die Verjährungsfrist eingerechnet.

Eine dem § 69 Abs.1 Satz 1 entsprechende Bestimmung über ein Ruhen der Vollstreckungsverjährung (§ 70 StGB) fehlt im Strafgesetzbuch. Zur Zeit der Schaffung der "lex Rintelen" bestand für die Parlamente keine Möglichkeit, in die Vollstreckung einzugreifen⁵⁾, so daß für eine Bestimmung über das Ruhen der Vollstreckungsverjährung kein Bedürfnis bestand. Seit 1919 kann ein Parlament aber, wie oben gezeigt⁶⁾, auch die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe unterbinden, indem es die Genehmigung dazu verweigert oder die Aussetzung der schon begonnenen Haftvollstreckung verlangt. Der Entwurf eines neuen Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuches von 1925 hatte dieser Entwicklung Rechnung getragen,

1) Vgl. Hatschek S.476, Troitzsch S.128.

2) Eine Ausnahme macht der Art.35 Abs.3 der Verf.v.Berlin, wonach der Abgeordnete nur unmittelbar bei der Tat ergriffen werden darf.

3) Vgl. RGSt 27, 10 (11).

4) Vgl. RGSt 33, 410 (412).

5) Vgl. Hatschek S.458, Bornhak S.431; siehe auch oben S.121 ff.

6) Vgl. oben S.121 ff.

indem er im § 83 Abs.1 bestimmte:

"Die Verjährung ruht in der Zeit, während welcher die Strafvollstreckung nicht begonnen oder nicht fortgesetzt werden kann." ¹⁾

Da dieser Entwurf nicht Gesetz geworden ist, besteht noch heute eine Lücke im StGB, die im Zuge der bevorstehenden großen Strafrechtsreform geschlossen werden sollte.

11. Immunität und Presse

Abschließend sei noch kurz auf eine bemerkenswerte Einschränkung des persönlichen Geltungsbereichs der Immunität in den Verfassungen von Bremen und Hessen eingegangen.

Gemäß Art.95 Abs.4 der Bremer Verfassung und Art.96 Abs.4 der hessischen Verfassung gelten die Immunitätsnormen nicht für verantwortliche Schriftleiter einer Zeitung oder Zeitschrift wegen einer von ihnen in dieser Eigenschaft begangenen strafbaren Handlung ²⁾.

Eine besondere Gefahr der Immunität besteht nämlich gerade darin, daß Abgeordnete den Posten eines verantwortlichen Redakteurs übernehmen, um dann im Schutze der Immunität Preßdelikte zu begehen, für die sie, sofern nicht die Aufhebung der Immunität durch das Parlament erfolgt, zunächst nicht zur Verantwortung gezogen werden können. Eine solche - wenigstens zeitweise bestehende - Unverfolgbarkeit ist mit der gewollten Verantwortlichkeit des "verantwortlichen" Redakteurs nicht vereinbar ³⁾. Dem hat schon der Gesetzgeber zur Zeit der Weimarer Verfassung Rechnung getragen, indem er durch Gesetz vom 4.3.1931 den § 8 Abs.2 in

1) Entwurf eines Allgem.Dt.Strafgesetzbuches, veröffentlicht auf Anordnung des Reichsjustizministeriums nebst Begründung, Teil I und II Berlin 1925.

2) Auf den mißverständlichen Ausdruck "kann sich auf die vorstehenden Bestimmungen nicht berufen" im Art.96 Abs.4 der hessischen Verf. hat bereits Bockelmann (S.75) hingewiesen. Dadurch könnte der falsche Eindruck erweckt werden, als sei die Immunität nur dann zu beachten, wenn sie vom Abgeordneten geltend gemacht wird. Sicherlich war es aber nicht die Absicht des Gesetzgebers, den Charakter der Immunität als ein von antswegen zu beachtendes Verfahrenshindernis zu ändern.

3) Vgl. Weber S.170 Anm.13.

das Reichspressegesetz vom 7. Mai 1874 einfügte. Danach kann, wer nur mit besonderer Genehmigung strafrechtlich verfolgt werden darf, nicht verantwortlicher Redakteur einer periodischen Druckschrift sein. Der § 45 des Schriftleiter-Gesetzes vom 4. Okt. 1933¹⁾ bestimmte dann aber, daß der § 8 des Reichspressegesetzes auf Zeitungen und politische Zeitschriften keine Anwendung finden solle. Damit bestand praktisch wieder der Zustand wie vor dem 4. März 1931.

Nach 1945 haben einzelne Länder der Bundesrepublik eigene Pressegesetze erlassen²⁾, von denen zwei auch dem § 8 Abs. 2 Reichspressegesetz entsprechende Vorschriften enthalten³⁾. Während einige Landespressegesetze das Reichspressegesetz gar nicht erwähnen, erklären es andere ausdrücklich für nicht mehr anwendbar⁴⁾. Gemäß § 4 Abs. 5 des bremischen Pressegesetzes bleibt das Reichspressegesetz in der Fassung vom 4. März 1931 und des Gesetzes vom 28. Juni 1935 - also ohne die Bestimmung des Schriftleitergesetzes vom 4. Okt. 1933 - unberührt.

Es soll nun nicht im einzelnen auf den in den verschiedenen Bundesländern uneinheitlichen Rechtszustand in bezug auf das Presserecht eingegangen werden, um dadurch zu klären, inwieweit Landtagsabgeordnete verantwortliche Redakteure sein dürfen oder nicht. Tatsache ist jedenfalls, daß - recht- oder unrechtmäßig - sowohl im Bundestag als auch in einigen Länderparlamenten Abgeordnete sitzen, die zugleich verantwortliche Redakteure periodischer Druckschriften sind⁵⁾.

1) RGBl. I S. 713.

2) Bremen: Gesetz v. 20. Dez. 1948, GBl. S. 250.

Hessen: Gesetz v. 23. Juni 1949, GVBl. S. 75.

Schlesw.-Holst.: Gesetz v. 27. Sept. 1949 GVBl. S. 199 und Gesetz vom 29. Nov. 1949 GVBl. S. 225.

Niedersachsen: Gesetz v. 28. Sept. 1949 GVBl. S. 196.

Hamburg: Gesetz vom 3. Okt. 1949 GVBl. S. 245.

Bayern: Gesetz v. 3. Okt. 1949 GVBl. S. 243.

Nordrh.-Westf.: Gesetz v. 17. Nov. 1949 GVBl. S. 293.

3) Bayern: § 5 Abs. 3 des Ges. über die Presse v. 3. Okt. 1949 GVBl. S. 243; - Hessen: § 7 Abs. 2 Ziff. 5 des Ges. über Freiheit und Recht der Presse vom 23. Juni 1949.

4) Bayern: § 20 Abs. 1 a. a. O.; - Hessen: § 18 Abs. 1 a. a. O.

5) Vgl. Ausführungen des OLGR Schmitt und des Landtagspräsidenten Wolters auf der Konferenz der Landtagspräsidenten am 30. Mai 1953 in Mainz, Prot. S. 9 und 21.

Diese "verantwortlichen" Redakteure nun auch tatsächlich für etwaige Preßvergehen sofort zur "Verantwortung" zu ziehen, ermöglichen die erwähnten Vorschriften der Bremer und der hessischen Verfassung; denn es bedarf danach keiner Genehmigung des Parlaments mehr, um in derartigen Fällen gegen die "Abgeordneten-Redakteure" eine Strafverfolgung einzuleiten zu können.

Die genannten Vorschriften werden nach ihrem Wortlaut nun aber, wie Bockelmann¹⁾ feststellt, nicht nur da praktisch, wo ein Abgeordneter entgegen § 8 Abs.2 Reichspressegesetz oder einer entsprechenden Landespressebestimmung das Amt des verantwortlichen Redakteurs einer Zeitung oder Zeitschrift übernimmt, sondern auch da, wo der Abgeordnete vor Erlangung des Mandats den Posten eines verantwortlichen Schriftleiters bekleidete. Auch wegen etwaiger in dieser Zeit begangener Pressedelikte kann er jetzt als Abgeordneter ohne Genehmigung des Parlaments zur Untersuchung gezogen und bestraft werden.

Durch diese nachahmenswerten Bestimmungen wird also erreicht, daß ein verantwortlicher Redakteur Abgeordneter sein kann und dennoch entsprechend dem Sinn des "verantwortlichen" Redakteurs jederzeit zur Verantwortung gezogen werden darf. Damit erübrigt sich dann auch das im § 8 Abs.2 Reichspressegesetz bzw. den entsprechenden Landesbestimmungen aufgestellte Verbot, wonach die Stellung eines verantwortlichen Schriftleiters mit der eines Abgeordneten unvereinbar ist. Gerade Schriftleiter, die sich ständig mit politischen Fragen befassen, werden häufig als Abgeordnete im Parlament wertvolle Arbeit leisten können, und es erscheint daher nicht sehr zweckmäßig, ihnen durch die Inkompatibilitätsbestimmungen den Zugang zum Abgeordnetenberuf zu versperren, wo doch durch die Vorschriften der Bremer und hessischen Verfassungen das gleiche Ergebnis erreicht wird. Es wäre daher sehr zu wünschen, wenn sich die übrigen Länder und der Bund unter gleichzeitiger Aufhebung der dann überflüssigen Unvereinbarkeitsbestimmungen diesem Vorbild anschließen würden.

1) Bockelmann S.20 Anm.27.

§ 8 Der räumliche Geltungsbereich der Immunität

I. Das Problem

Die landesrechtliche Regelung der Landtagsabgeordnetenimmunität nach 1945 warf eine alte, schon zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 bestehende Streitfrage nach dem räumlichen Geltungsbereich der Immunität wieder auf.

Sicherlich gilt die Immunität der Landtagsabgeordneten gegenüber den Behörden und Gerichten des eigenen Landes. Sie ist auch insofern nicht auf das Territorium des Landes beschränkt, als es z.B. einer bayerischen Behörde verboten ist, einen bayerischen Landtagsabgeordneten gelegentlich der Reise nach Niedersachsen von niedersächsischen Behörden verhaften zu lassen. Ebensowenig dürfte eine bayerische Behörde dem Verfolgungsersuchen einer niedersächsischen Behörde nachkommen, bevor der Landtag von Bayern die Immunität des zu verfolgenden Abgeordneten aufgehoben hat. Jede Behörde und jedes Gericht eines Landes hat also vor Aufhebung der Immunität jegliche Verfolgungshandlung gegen ein Mitglied der eigenen Volksvertretung zu unterlassen¹⁾.

Fraglich war nun jedoch, ob die Immunität eines Landtagsabgeordneten auch von den Behörden und Gerichten eines anderen Landes und den Bundesbehörden zu beachten ist.

Der Bundesgesetzgeber hat nun kürzlich diese Streitfrage entschieden, indem er im Rahmen des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 4. August 1953 den § 152a in die StPO einfügte. Danach sind landesgesetzliche Vorschriften über die Voraussetzungen, unter denen gegen Mitglieder eines Organs der Gesetzgebung eine Strafverfolgung eingeleitet oder fortgesetzt werden kann, auch für die anderen Länder der Bundesrepublik Deutschland und den Bund wirksam.

Bevor nun auf die nach Erlass des § 152a StPO entstandene Rechtslage eingegangen werden soll, erscheint es angebracht, anhand eines kurzen entwicklungsgeschichtlichen Rückblicks auf die sich aus der landesrechtlichen Regelung

1) Vgl. auch Bockelmann S.92.

der Immunität für ihren räumlichen Geltungsbereich ergebenden Probleme einzugehen und damit den Weg aufzuzeigen, der zur Einführung des § 152a in die StPO führte.

II. Geschichtlicher Rückblick

1. Der Rechtszustand zur Zeit der Reichsverfassung von 1871

Wie heute, war auch zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 die Immunität der Landtagsabgeordneten in den einzelnen Ländern, zum Teil abweichend voneinander, geregelt. Auch beim Inkrafttreten einer reichseinheitlichen Strafprozeßordnung am 1.Okt.1879 blieb es bei dieser landesrechtlichen Regelung der Landtagsabgeordnetenimmunität, da § 6 Abs.2 Ziff.1 EGStPO ausdrücklich die landesrechtlichen Immunitätsnormen aufrechterhielt. Lediglich die Unzulässigkeit der Zivilhaft ohne Genehmigung des Parlaments und die Möglichkeit ihrer Aussetzung wurden in den §§ 904, 905 der gleichzeitig mit der Strafprozeßordnung in Kraft tretenden Zivilprozeßordnung für die Mitglieder des Reichstages und der Landtage einheitlich geregelt. Da es sich bei den §§ 904, 905 ZPO um Normen des Reichsrechts handelte, bestand kein Zweifel, daß sie von allen Gerichten und Behörden des Reichs und der einzelnen Reichsländer zu beachten waren. Etwas anderes galt dagegen für die Landesimmunitätsnormen.

Grundsätzlich gilt eine Norm nur in dem Gebiet, für das sie erlassen worden ist, und für das der jeweilige Gesetzgeber auch die Gesetzgebungshoheit besitzt. Ein Landesgesetz bindet daher grundsätzlich nur die Gerichte und Behörden des jeweiligen Landes. Geht man von diesem Grundsatz aus, so sind also auch die Landesimmunitätsnormen nur von den Gerichten und Behörden des entsprechenden Landes zu beachten. Wer, abweichend von diesem Grundsatz, darüber hinaus eine Bindung aller Gerichte und Behörden des Reiches und der Länder an die Landesimmunitätsnormen annimmt, hätte diese seine Ansicht mit besonderen, eine Ausnahme rechtfertigenden Argumenten zu belegen.

In der Tat wurde zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 verschiedentlich der Versuch unternommen, eine solche weitergehende Geltung der Landesimmunitätsnormen zu beweisen. Insbesondere traten Gareis¹⁾ und von Kries²⁾ für eine Ausdehnung des räumlichen Geltungsbereichs der Landtagsabgeordnetenimmunität über die jeweiligen Landesgrenzen hinaus auf das ganze Reich mit einer Bindung aller Gerichte und Behörden des Reichs und der Länder ein, während sich Weismann³⁾ damit begnügte, aus dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs eine Bindung der Reichsbehörden und des Reichsgerichts, nicht aber der Behörden und Gerichte der übrigen Reichsländer zu folgern.

Gareis⁴⁾ zog zur Begründung seiner Auffassung zunächst einen Vergleich mit dem internationalen Privatrecht, wo in bezug auf persönliche Qualitäten grundsätzlich die lex domicilii maßgebend und auch von den anderen Ländern zu beachten sei, doch betonte er selbst⁵⁾, daß dieser Gesichtspunkt allein nicht durchschlagend sei. Er scheitert bereits, wie Weismann⁶⁾ richtig feststellte, daran, daß die Immunität kein persönliches Recht des einzelnen Abgeordneten ist und schon deshalb nicht nach den Grundsätzen des "Personalstatuts"⁷⁾ behandelt werden kann, ganz abgesehen davon, daß die Richtigkeit einer Ansicht aus dem Gebiet des Privatrechts noch nicht die Richtigkeit für das Gebiet des öffentlichen Rechts beweist⁸⁾.

Gareis verwies dann weiter auf die "verfassungsmäßige Einheit des Strafprozeßrechts"⁹⁾. Die Strafprozeßordnung gelte für alle Gerichte und Behörden des Reiches und der Länder gleichmäßig, folglich auch die Immunitätsbestimmung.

1) Gareis S.633 ff.

2) v.Kries S.338 ff.

3) Weismann S.379 ff.

4) Gareis S.636 f.

5) Gareis S.639.

6) Weismann S.401.

7) Das ist im Internationalen Privatrecht die Rechtsordnung, die für die persönliche Rechtsstellung einer Person maßgebend ist.

8) So Fuld, ArchÖffR Bd.4 S.373.

9) Gareis, S.638.

gen; denn bei ihnen handele es sich um strafprozessuale Voraussetzungen, die ein strafprozessuales Einschreiten von der Genehmigung eines Parlaments abhängig mache. Diese Immunitätsbestimmungen seien ausdrücklich durch die Strafprozeßordnung aufrecht erhalten worden.

Dem hielt Fuld¹⁾ mit Recht entgegen, daß die Erwähnung der Landesimmunitätsnormen im Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung und nicht in dieser selbst ein Beweis dafür sei, daß die Strafprozeßordnung den Immunitätsnormen nicht für alle Staaten Geltung beilegen wollte, sondern sie lediglich in den Staaten als Prozeßvoraussetzung zulassen wollte, in denen sie diesen Charakter bereits besaßen. Insoweit bestand eben zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 keine Einheit des Strafprozeßrechts, vielmehr hatte der Reichsgesetzgeber die strafprozessualen Immunitätsbestimmungen als internes Landesrecht anerkannt²⁾.

Ein weiterer Geltungsbereich der Immunitätsbestimmungen konnte sich auch nicht aus der "ratio legis"³⁾ ergeben. Es ist sicherlich richtig, daß der Zweck der Immunitätsbestimmungen, eine möglichst ungestörte Parlamentsarbeit zu sichern, besser erreicht worden wäre, wenn die Immunität der Landtagsabgeordneten von allen Gerichten und Behörden des Reiches und der Länder zu beachten gewesen wäre, jedoch kann aus der Zweckmäßigkeit eines solchen weiteren Geltungsbereichs der Immunität noch nicht geschlossen werden, daß es sich hier bereits um geltendes Recht handelte⁴⁾.

Von Kries⁵⁾ betonte, das Gerichtsverfassungsgesetz habe die Gerichtsgewalt der Landesgerichte über das ganze Reich ausgedehnt. Wenn danach nun jedes Gericht zur Vornahme von Prozeßhandlungen auch in anderen Ländern befugt sei, so müsse es dabei auch die Immunitätsvorschriften dieser Länder beachten.

1) Fuld, ArchÖffR Bd.4 S.373.

2) Vgl. Weismann S.400 f.; ebenso Koppenhagen S.19, Seidler S.115.

3) Gareis S.638 f.

4) Vgl. auch Fuld, ArchÖffR Bd.4 S.373.

5) v.Kries S.368 f.

Dieser Schluß ist jedoch nicht zwingend. Man könnte vielmehr aus der Ausdehnung der Gerichtsgewalt auch, wie Bockelmann¹⁾ meint, folgern, daß ein Landtagsabgeordneter auch innerhalb seines eigenen Landes von landesfremden Gerichten zur Verantwortung gezogen werden konnte.

War danach also zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 kein durchschlagendes Argument für die Geltung der Immunitätsnormen eines Landes in den anderen Bundesländern zu finden, so glaubte Weismann, aus der Natur des Bundesstaates wenigstens die Bindung des Reichsgerichts und der Reichsbehörden an die Landesimmunitätsvorschriften folgern zu können.

Für den Fall, daß das Reichsgericht als Revisionsgericht tätig wurde, ist dies auch nie bestritten worden. Auch in der Revisionsinstanz konnte noch die Aussetzung des Verfahrens verlangt werden; denn obwohl der Prozeß vor dem Reichsgericht verhandelt wurde, blieb es bei einer Strafverfolgung desjenigen Staates, dessen Gerichte in erster Instanz entschieden hatten. Dieser Staat machte auch in der Revisionsinstanz noch seinen Strafanspruch geltend. Solange aber ein Land versuchte, seinen Strafanspruch durchzusetzen, konnte der jeweilige Landtag eine Unterbrechung der Strafverfolgung herbeiführen²⁾.

Nach Weismann³⁾ sollte das Reichsgericht aber auch dann an die Landesimmunitätsnormen gebunden sein, wenn es in erster Instanz tätig wurde, die Strafverfolgung also nicht von einem Lande, sondern vom Reich ausging. Die Natur des Bundesstaates verlange nämlich, "daß die Gesetzgebung der Einzelstaaten gegenüber der Gerichtsgewalt des Reiches, an welcher ja alle Gliedstaaten teilhaben, die gleiche Garantie genießt, wie gegenüber derjenigen des Einzelstaates. Indem das Reich diese Garantien ausdrücklich aufrechterhält, erkennt es dieselben auch für sich als maßgebend an".

1) Bockelmann S.91.

2) Vgl. Weismann S.402.

3) Weismann S.403.

Ob aus der "Natur des Bundesstaates" wirklich diese Folgerungen gezogen werden können, erscheint hingegen sehr fraglich. Zwar garantiert in einem Bundesstaat der Bund - zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 also das Reich - den Ländern das Recht, auf den nicht vom Bund in Anspruch genommenen Gebieten Gesetze zu erlassen, jedoch grundsätzlich nur mit Wirkung für ihr Land. Keineswegs will aber der Bund bzw. das Reich durch die Anerkennung des Gesetzgebungsrechts der Länder alle Landesgesetze auch für den Bund bzw. das Reich als bindend anerkennen.

Das Reichsgericht¹⁾ selbst hat dann auch für die Praxis eine Bindung der Reichsbehörden an die Landesimmunitätsnormen abgelehnt. Es führte zur Begründung aus, die Gerichtsbarkeit des Reichs in Strafsachen erster Instanz sei völlig selbständig und von den einzelnen Bundesstaaten unabhängig. Außerdem könne bei einer Anerkennung der inhaltlich zum Teil völlig verschiedenen Landesimmunitätsnormen der merkwürdige Fall eintreten, daß in einer Untersuchung wegen Hochverrats, die gleichzeitig gegen die Landtagsabgeordneten verschiedener Bundesländer geführt werde, einige Landtagsabgeordnete aufgrund ihrer Immunitätsvorschriften aus der Untersuchungshaft entlassen werden müßten, andere dagegen nicht.

2. Der Rechtszustand zur Zeit der Weimarer Verfassung

Dieser zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 bestehende Rechtszustand mit seinen vielfältigen Landesimmunitätsnormen, die von den anderen Landesbehörden und den Behörden des Reiches nicht beachtet zu werden brauchten, war jedoch wenig zweckmäßig und nicht sehr erfreulich. Bei den Beratungen der Nationalversammlung über eine neue Reichsverfassung wurde deshalb vom Abgeordneten Gröber der Antrag gestellt, die Immunität der Landtagsabgeordneten zusammen mit der der Reichstagsabgeordneten einheitlich in der neuen Reichsverfassung von 1919 zu statuieren²⁾. Dieser auch von Geheimrat Zweigert als Vertreter des Reichsjustizministeriums unterstützte An-

1) RGSt 50, 425 (427).

2) Vgl. Protokoll des Verfassungsausschusses S.270 ff. (zitiert bei Troitzsch S.10).

trag¹⁾ führte dann zu einer einheitlichen reichsrechtlichen Regelung der Immunität der Reichs- und Landtagsabgeordneten im Art.37 WV. Damit konnte über den räumlichen Geltungsbereich der Landtagsabgeordnetenimmunität kein Streit mehr aufkommen; denn daß der Art.37 als Reichsverfassungsrecht von allen innerhalb der Reichsgrenzen gelegenen Gerichten und Behörden zu beachten war, unterlag keinem Zweifel.

3. Der Rechtszustand von 1945 bis zum Erlaß des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes

Die während des Dritten Reiches durch Gesetz vom 30. Jan. 1934 erfolgte Auflösung der einzelnen Landtage machte den Art.37 WV, soweit er die Immunität der Landtagsabgeordneten regelte, praktisch gegenstandslos. Ausdrücklich aufgehoben wurde er jedoch nicht.

Es soll hier nicht näher untersucht werden, ob Art.37 WV nach 1945 als Verfassungsrecht oder als einfaches Reichsgesetz²⁾ wieder für die Landtagsabgeordneten der deutschen Länder galt, und damit in bezug auf den räumlichen Geltungsbereich eine alle Behörden und Gerichte im ehemaligen Reich bindende Immunitätsnorm bestand oder nicht; denn sicherlich gibt es seit Erlaß des Grundgesetzes, das in seinem Art.46 Abs.2-4 nur die Immunität der Bundestagsabgeordneten normierte und damit zum Ausdruck brachte, daß die Regelung der Landtagsabgeordnetenimmunität den Ländern überlassen bleiben sollte, ein bundeseinheitliches Immunitätsrecht für Landtagsabgeordnete nicht mehr.

Bereits Art.60 des Entwurfes von Herrenchiemsee (jetzt Art.46 GG) erwähnte im Gegensatz zu Art.37 WV die Landtagsabgeordneten nicht mehr. Soweit aus den Protokollen ersichtlich ist, wurde auch bei den Beratungen der Immunität im Parlamentarischen Rat eine Regelung für Landtagsabgeordnete garnicht in Erwägung gezogen. Ein Zwischenruf des Abgeordneten Schönfelder: "Darunter (unter den Abgeordneten des Art. 60) sind selbstverständlich auch Landtagsabgeordnete ver-

1) Vgl. S.155 Anm.2.

2) So Röhl S.49, 64 und 68.

standen"¹⁾, wurde anscheinend gar nicht beachtet. Daß darunter in Wahrheit "selbstverständlich" nur Bundestagsabgeordnete zu verstehen sind, geht ganz klar daraus hervor, daß im Art.46 nur von einer "Genehmigung des Bundestages" die Rede ist. Wäre mit "Abgeordneter" auch ein Landtagsabgeordneter gemeint, müßte es heißen, "mit Genehmigung des Bundestages bzw. Landtages, dem der Abgeordnete angehört"; denn darüber, daß der Bundestag keine Genehmigung zur Verfolgung eines Landtagsabgeordneten geben kann, besteht kein Zweifel.

Bei den Beratungen des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes, die zur Einfügung des § 152a in die StPO führten, nannte dann Bundesjustizminister Dr. Dehler²⁾ auch die politischen Bedenken, die den Verfassungsgeber bestimmt hätten, im Grundgesetz die Ordnung der Weimarer Verfassung aufzugeben. Er erinnerte an die Vorgänge in Thüringen im Jahre 1932 und verwies auf die Gefahr, die darin bestände, daß der Kampf gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes von regionaler Basis aus unter dem Schutz der Landtagsabgeordnetenimmunität geführt werden könne, ohne daß der Oberbundesanwalt - bei bundeseinheitlicher Regelung des Immunitätsrechts für Landtagsabgeordnete - die Möglichkeit habe, einzugreifen, bevor der Landtag die Immunität des Abgeordneten aufgehoben habe.

Spätestens nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland bestand also wieder der Rechtszustand wie zur Zeit der Reichsverfassung von 1871. Wie damals wurden auch jetzt wieder vereinzelt Stimmen laut, die in bezug auf den räumlichen Geltungsbereich der Landtagsabgeordnetenimmunität eine Bindung aller Behörden und Gerichte des Bundes und der Länder an die einzelnen Landesimmunitätsbestimmungen behaupteten.

So leitete Peters³⁾ die Bindung des Bundes und der einzelnen Länder durch die landesrechtlichen Immunitätsbestimmungen aus der Rechtseinheit ab, in der Bund und Länder mit-

1) Parl.Rat Verh.d.HA S.590.

2) 265.Sitzung des Bundestages vom 12.Mai 1953, Sten.Ber.BT S.13001.

3) Peters S.26.

einander stehen. Die Regelung des Landes Hessen, wonach die Volksvertreter der anderen Länder auch in Hessen Immunitätsschutz genießen (Art.96 Verf.v.Hessen), sei der Ausdruck eines allgemein gültigen Gedankens.

Demgegenüber ist aber festzustellen, daß die behauptete Rechtseinheit eben auf dem Gebiet des Immunitätsrechts gerade nicht besteht. Die Vorschrift des Landes Hessen stellte bis zum Erlaß des § 152a StPO gerade eine durch positive Gesetzesregelung festgelegte Erweiterung des Immunitätsschutzes der Mitglieder der anderen deutschen Landtage vor einer Verfolgung durch hessische Behörden und Gerichte dar, die ohne diese Gesetzesnorm nicht bestanden hätte. Die anderen Bundesländer schienen jedoch nicht gewillt, diesem Beispiel Hessens zu folgen. Hamburg, das in seinem Gesetz über die vorläufige Regelung der Immunität und des Zeugnisverweigerungsrechts der Mitglieder der Bürgerschaft vom 4. Januar 1950¹⁾ (einziger § Abs.2) gleich Hessen den Mitgliedern anderer deutscher Landtage Immunität zusicherte, hat diesen Zusatzu später nicht in die Immunitätsnormen seiner Verfassung übernommen. Außer den hessischen Behörden hatten also vor Erlaß des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes alle Landesbehörden nur die Immunität ihrer eigenen Volksvertreter zu beachten.

Dem stimmte auch Bockelmann²⁾ zu, folgte jedoch im Anschluß an Weismann³⁾ aus der Natur des Bundesstaates eine Bindung der Bundesbehörden an die Immunitätsnormen der Länder.

Die Justizminister sämtlicher Bundesländer stellten sich jedoch bei ihrer Konferenz am 4.12.1952 in Trier auf einen anderen Standpunkt. In den von ihnen gebilligten Richtlinien für das Strafverfahren heißt es unter Nr.184 Abs.6⁴⁾:

1) GVBl. S.1.

2) Bockelmann S.91.

3) Vgl. oben S.154.

4) Zitiert von Bundesjustizminister Dr.Dehler in der 265. Sitzung des Bundestages vom 12.5.1953, Sten.Ber. BT. S.13005.

"Die Immunität schützt nur vor einer Strafverfolgung durch die Behörden des Landes, dessen Verfassung sie gewährt."

Die beiden führenden Kommentare zur Verfassung von Nordrhein-Westfalen von Geller-Kleinrahm¹⁾ und Vogels²⁾ decken sich mit diesem Beschluß.

Der Fall Angenfort³⁾ ließ diese Streitfrage in ein akutes Stadium treten. Der kommunistische Landtagsabgeordnete Angenfort war vom Oberbundesanwalt wegen Hochverrats verhaftet worden, ohne daß der Landtag von Nordrhein-Westfalen die Immunität des Abgeordneten aufgehoben hatte. Der Bundesgerichtshof bestätigte den Haftbefehl und schloß sich dabei in seiner Begründung der Ansicht des Oberbundesanwalts an, wonach der Abgeordnete auf frischer Tat ergriffen worden sei, der Immunitätsschutz also damit entfalle. Bei dieser Sachlage war der Bundesgerichtshof also nicht genötigt, zur Frage der Bindung von Bundesbehörden an die Landesimmunitätsnormen Stellung zu nehmen. Dennoch löste diese von einigen Seiten als recht zweifelhaft angesehene Entscheidung eine heftige Diskussion im Landtag von Nordrhein-Westfalen und auf der Konferenz der Landtagspräsidenten am 30. Mai 1953 in Mainz aus.

Ministerialdirigent Geller vom Justizministerium von Nordrhein-Westfalen unterbreitete der Konferenz der Landtagspräsidenten die im Justizministerium von Nordrhein-Westfalen vertretene Auffassung, wonach die Immunität der Landtagsabgeordneten auch gegenüber Bundesbehörden gelte⁴⁾. Diese Ansicht stützte sich im wesentlichen auf Art. 28 GG. Nach Abs. 1 dieses Artikels muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Die Immunität der Landtagsabgeordneten

1) Geller-Kleinrahm Anm. 1 zu Art. 48.

2) Vogels Anm. 1 zu Art. 48.

3) Vgl. dazu die Ausführungen von Schmitt und Geller auf der Konferenz der Landtagspräsidenten am 30. 5. 1953 in Mainz; Protokoll S. 12 f., 15 f. Vgl. auch die Debatte im Bundestag in der 265. Sitzung am 12. 5. 1953 Sten. Ber. BT S. 13000ff.

4) Vgl. Protokoll S. 15 ff.

sei nun nach Meinung des Justizministers ein Rechtsprivileg des Parlaments, das zwingend zur demokratischen Rechtsordnung gehöre. Indem der Bund im Art.28 Abs.3 GG die im Abs.1 den Ländern vorgeschriebene demokratische Ordnung gewährleiste, verpflichte er sich auch, die Immunität der Landtagsabgeordneten als zwingenden Bestandteil der demokratischen Ordnung zu beachten.

Dieser Auffassung kann jedoch nicht zugestimmt werden. Wenn auch die Immunität der Abgeordneten aus dem heutigen Parlamentsleben nicht mehr hinweggedacht werden kann, so ist dennoch die Immunität kein zwingender "Rechts"bestandteil der demokratischen Ordnung geworden. Es handelt sich bei der Immunität keineswegs um ein "Rechtsprivileg des Parlaments", sondern um ein aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen geschaffenes objektives Sonderrecht, das sich keineswegs zwingend aus der Natur der Demokratie - die allein der Bund im Art.28 GG den Ländern gewährleistet - ergibt. Wäre letzteres nämlich der Fall, so müßte die Immunität der Abgeordneten auch dann beachtet werden, wenn sie nicht ausdrücklich gesetzlich festgelegt worden wäre. Diese Ansicht wird heute jedoch kaum noch ernstlich vertreten. Sicherlich ist der Bund auf Grund des Art.28 Abs.1 und 3 GG verpflichtet, die Parlamente der einzelnen Länder selbst unangetastet zu lassen. Jedoch ergibt sich aus Art.28 GG noch nicht die Pflicht des Bundes, auch die Immunitätsnormen der einzelnen Länder zu beachten, die diese aus rein politischen Erwägungen heraus - teils weiter, teils enger gefaßt - geschaffen haben.

Auch den Landtagspräsidenten gelang es auf ihrer Konferenz nicht, die Streitfrage einheitlich zu klären. Man zeigte lediglich noch einmal in aller Deutlichkeit die Probleme auf, ohne jedoch einen Beschluß zu fassen. Im großen und ganzen war man sich jedoch einig, daß die strittige Frage nur durch den Bundesgesetzgeber zufriedenstellend gelöst werden könne.

Die SPD-Fraktion des Bundestages hatte dann auch bereits den Fall Angenfort zum Anlaß genommen, einen Änderungsantrag

zum dritten Strafrechtsänderungsgesetz einzubringen¹⁾. Nach diesem Antrag sollte der § 11 StGB einen Absatz 2 folgenden Wortlauts erhalten²⁾:

"Darf das Mitglied einer solchen Körperschaft nach der Landesverfassung nur mit Genehmigung der Körperschaft wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Verantwortung gezogen werden, so sind im Geltungsbereich der Landesverfassung auch die Bundesgerichte und Bundesbehörden den Vorschriften der Landesverfassung unterworfen."

In der anschließenden Diskussion verwies vor allem Bundesjustizminister Dr. Dehler³⁾ auf die Gefahren, die sich daraus ergeben könnten, daß Bundesbehörden, denen gerade die Strafverfolgung von Hoch-, Landesverrat und anderen Staatsverbrechen obliege, in dieser Strafverfolgung durch die Landesimmunitätsnormen gehemmt würden. Demgegenüber seien nach der von der SPD vorgeschlagenen Fassung des neuen Abs. 2 des § 11 StGB die Länderbehörden seltsamerweise weiterhin in der Lage, die Landtagsabgeordneten anderer Bundesländer ohne Rücksicht auf ihre Immunität zu verfolgen. Im übrigen gehöre, wie der Abgeordnete Ewers feststellte⁴⁾, die beantragte Bestimmung ihrem Inhalt nach auf keinen Fall in das Strafgesetzbuch, allenfalls in die Strafprozeßordnung, eigentlich aber nur in die Verfassung. Der Antrag der SPD wurde daraufhin vom Bundestag abgelehnt.

Während der dritten Beratung des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes wurde von der SPD, deren Vertreter die Dringlichkeit der Klärung dieses Problems betonte, erneut ein Antrag eingebracht⁵⁾, diesmal des Inhalts, hinter § 6 StPO den § 6a mit folgendem Wortlaut einzufügen⁶⁾:

"Mitglieder eines Gesetzgebungsorgans eines zur Bundesrepublik Deutschland gehörenden Landes dürfen, soweit die Landesverfassung es vorschreibt, nur mit Genehmigung der Körperschaft, der sie angehören, wegen einer mit

-
- 1) Dr. Arndt in der 265. Sitzung des Bundestages am 12.5.1953, Sten. Ber. BT 13000 f.
 - 2) Umdruck Nr. 909 Ziff. 1, abgedruckt in der Zeitung "Das Parlament" vom 20.5.1953 S. 4.
 - 3) Sten. Ber. BT S. 13001 ff.
 - 4) Sten. Ber. BT S. 13002.
 - 5) Dr. Brill in der 169. Sitzung des Bundestages am 10.6.1953 Sten. Ber. BT S. 13273 f.
 - 6) Umdruck Nr. 938 Ziff. 4, abgedruckt in der Zeitung "Das Parlament" vom 17.6.1953 S. 9.

Strafe bedrohten Handlung zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß die Festnahme bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages vorgenommen wird."

Auch dieser Antrag wurde zunächst vom Bundestag abgelehnt¹⁾. Der vom Bundesrat gemäß Art.77 Abs.2 GG angerufene Vermittlungsausschuß²⁾ beschloß dann jedoch auf seiner Sitzung vom 2.Juli 1953, dem Wunsche des Bundesrats²⁾, den räumlichen Geltungsbereich der Landtagsabgeordnetenimmunität bundeseinheitlich zu regeln, zu entsprechen³⁾. Er empfahl daher dem Bundestag, einen § 152a in der vom Bundesrat gewählten Fassung in die Strafprozeßordnung aufzunehmen⁴⁾. Dieser § 152a entspricht inhaltlich dem von der SPD vorgeschlagenen § 6a, bringt jedoch den Sinn der Vorschrift - nämlich Regelung des räumlichen Geltungsbereichs der Landesimmunitätsnormen - klarer zum Ausdruck.

Der § 152a StPO wurde dann in der 280.Sitzung am 3.7. 1953 vom Bundestag beschlossen⁵⁾.

III. Der Rechtszustand nach Erlaß des dritten Strafrechts- änderungsgesetzes vom 4.Aug.1953

Der § 152a StPO hat folgenden Wortlaut:

"Landesgesetzliche Vorschriften über die Voraussetzungen, unter denen gegen Mitglieder eines Organs der Gesetzgebung eine Strafverfolgung eingeleitet oder fortgesetzt werden kann, sind auch für die anderen Länder der Bundesrepublik Deutschland und den Bund wirksam."

Damit ist nun keineswegs wieder der Rechtszustand wie zur Zeit der Weimarer Verfassung hergestellt. Damals galt für alle Landtagsabgeordneten einheitlich der Art.37 WV. Der Umfang des Immunitätsschutzes war damit also für alle Landtagsabgeordneten - und auch Reichstagsabgeordneten - der gleiche. Daß die Immunität der Landtagsabgeordneten von

1) Sten.Ber.BT S.13310.

2) BT Drucks.Nr.4614 vom 26.6.1953 Ziff.2.

3) BT Drucks.Nr.4640 vom 2.7.1953.

4) Berichterstatter Dr.Krapp in der 280.Sitzung des Bundestages vom 3.7.1953, Sten.Ber.BT S.14072 f.

5) Sten.Ber. S.14073.

allen Gerichten und Behörden des Reichs und der Länder zu beachten war, ergab sich unmittelbar aus der reichsverfassungsrechtlichen Regelung der Immunität.

Heute bilden auch nach Erlaß des § 152a StPO die zum Teil verschiedenen landesrechtlichen Vorschriften weiterhin die Grundlage für die Immunität der Landtagsabgeordneten. Der einzelne Landtagsabgeordnete genießt den Immunitätsschutz also in dem Umfang, wie ihn seine Landesverfassung vorschreibt. Während nun aber bisher nur die Behörden und Gerichte des Landes, dessen Volksvertretung der Abgeordnete angehörte, die für diesen Abgeordneten geltenden Immunitätsvorschriften zu beachten hatten, erklärt der § 152a StPO die landesrechtlichen Immunitätsvorschriften auch gegenüber den Behörden und Gerichten des Bundes und der anderen Bundesländer für wirksam.

Es könnten nun Zweifel darüber auftauchen, i n w i e - w e i t landesfremde Behörden die Landesimmunitätsvorschriften zu beachten haben. § 152a StPO spricht nur von landesgesetzlichen Vorschriften über Voraussetzungen, unter denen eine "Strafverfolgung" eingeleitet oder fortgesetzt werden kann. Daraus könnte geschlossen werden, daß die Immunitätsnormen der Länder nur insoweit für landesfremde Behörden wirksam sind, als sie die Einleitung oder Fortsetzung einer Strafverfolgung betreffen, während die darüber hinausgehenden Bestimmungen, die jede andere Beschränkung der persönlichen Freiheit des Abgeordneten sowie die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 18 GG von der Genehmigungspflicht des Parlaments abhängig machen, nur von den landeseigenen Behörden und Gerichten zu beachten sind.

Eine solche Auslegung des § 152a StPO würde indessen dem Willen des Gesetzgebers, wie er in den Beratungen zum § 152a StPO zum Ausdruck gekommen ist¹⁾ - und damit dem Sinn der Vorschrift - nicht gerecht werden. Der vom Gesetzgeber angestrebte Sinn des § 152a StPO ist es, den den Landtags-

1) Vgl. 265., 269. und 280. Sitzung des Bundestages am 12.5., 10.6. und 3.7.1953; Sten.Ber.BT S.13000 ff., 13273 ff., 14072 f.

Es war stets nur von der "Immunität" schlechthin die Rede.

abgeordneten in ihren Verfassungen gewährten Immunitätsschutz dadurch wirksamer zu gestalten, daß er die verfassungsrechtlichen Immunitätsbestimmungen, wie sie bereits bisher für landeseigene Behörden bindend waren, nun auch landesfremden Behörden gegenüber für wirksam erklärt. Keineswegs wollte der Gesetzgeber aber nur die die Strafverfolgung betreffenden Bestimmungen aus den Immunitätsnormen herausnehmen und ihnen einen weiteren Geltungsbereich beilegen als den restlichen Bestimmungen derselben Immunitätsnormen.

Die vielleicht etwas mißverständliche Formulierung des § 152a StPO erklärt sich daraus, daß sie eine wörtliche Wiedergabe des § 6 Abs.2 Ziff.1 EGStPO darstellt. Wie bereits oben betont¹⁾, bedeutet die Formulierung des bereits 1877 geschaffenen § 6 Abs.2 Ziff.1 EGStPO nichts anderes als eine dem heutigen Immunitätsrecht nicht mehr ganz angepaßte Umschreibung des Ausdrucks "landesrechtliche Immunitätsnormen". Das gleiche gilt nun auch für die vom § 6 Abs.2 Ziff.1 EGStPO wörtlich übernommene Ausdrucksweise des § 152a StPO. Der § 152a ist demnach so zu verstehen, daß er die gesamten landesrechtlichen Immunitätsvorschriften²⁾, also auch soweit sie andere als reine Strafverfolgungshandlungen für genehmigungspflichtig erklären, allen Behörden und Gerichten des Bundes und der Länder gegenüber für wirksam erklärt.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, andere als reine Strafverfolgungsvoraussetzungen könnten schon deshalb nicht gemeint sein, weil der § 152a seinen Platz in der

1) Vgl. oben S.121 f.

2) Auch Dallinger, Referent im Bundesjustizministerium, spricht in seinem Bericht über das dritte Strafrechtsänderungsgesetz in Juristenzeitung 1953, 432 ff. (439) davon, daß "nunmehr kraft ausdrücklicher Vorschrift des neuen § 152a 'landesrechtliche Vorschriften über die Immunität' auch für die anderen Länder der Bundesrepublik und für den Bund wirksam" sind. Auch er spricht also von der "Immunität" schlechthin, beschränkt die Wirkungen des § 152a StPO also nicht auf "Strafverfolgungen". Ebenso der Berichterstatter des Vermittlungsausschusses Dr.Krapp, Sten.Ber.BT S.14072 f.

Strafprozeßordnung gefunden hätte. Einmal ist die Indemnität der Landtagsabgeordneten im § 11 StGB geregelt, und es besteht wohl heute kein Zweifel mehr, daß dieser § 11 StGB den Abgeordneten auch von zivilrechtlicher Verantwortung für eine berufliche Äußerung befreit¹⁾. Zum anderen ist auch das gesamte Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten - sowohl vor Straf- als auch vor Zivil- und Verwaltungsgerichten - wie unten noch zu zeigen ist²⁾, in der Strafprozeßordnung geregelt.

Gemäß Art.9 des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes gelten die Vorschriften des § 152a StPO auch für die Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin³⁾. Alle innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland gelegenen Behörden und Gerichte sind danach auch an die im Art.35 Abs.3 und 4 der Verfassung von Berlin statuierten Immunitätsnormen gebunden, während umgekehrt alle Berliner Behörden und Gerichte die Immunitätsnormen der Bundesländer zu respektieren haben.

Dadurch, daß auf Grund des § 152a StPO bei einem Vorgehen gegen einen Landtagsabgeordneten von der verfolgenden Behörde die jeweilige für den betreffenden Landtagsabgeordneten maßgebende Landesimmunitätsnorm zu beachten ist, könnte sich bei den in bezug auf den sachlichen und zeitlichen Geltungsbereich teilweise voneinander abweichenden Immunitätsnormen der Länder der Fall ergeben, daß bei völlig gleichgelagertem Sachverhalt ein Landtagsabgeordneter ohne weiteres zur Verantwortung gezogen werden kann, der Abgeordnete eines anderen Landtages dagegen nur mit Genehmigung des Parlaments. Diese Konsequenz hätte sich nur dadurch vermeiden lassen, daß man für alle Landtagsabgeordneten eine bundeseinheitliche Immunitätsnorm geschaffen hätte, wie sie zur Zeit der Weimarer Verfassung in Form des Art.37 bestand. Das

1) Vgl. oben S.85 f.

2) Vgl. dazu unten § 9, II.

3) Die gemäß Art.9 Abs.2 des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes für die Geltung des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes in Berlin erforderliche Übernahme des Gesetzes ist durch Gesetz vom 10.8.1953 erfolgt; GVBl. für Berlin Nr.56 v.19.8.1953 S.758.

hat der Bundesgesetzgeber jedoch nicht getan. Er hat vielmehr nur den bereits bestehenden Landesimmunitätsnormen einen weiteren räumlichen Geltungsbereich beigelegt, und gerade darin liegt heute der entscheidende Unterschied gegenüber dem Rechtszustand der Weimarer Verfassung.

Soweit nun allerdings die Landesimmunitätsnormen auch eine Zivilhaft von der Genehmigung des Landtags abhängig machen, bzw. den Landtagen das Recht geben, diese Zivilhaft zu unterbrechen, wiederholen sie nur das bereits in den §§ 904 und 905 ZPO festgesetzte Bundesrecht. Die Bindung der Behörden und Gerichte des Bundes und aller Bundesländer ergibt sich daher in Fällen der Zivilhaft nicht erst aus dem neugeschaffenen § 152a in Verbindung mit den entsprechenden Landesimmunitätsnormen, sondern bereits aus der bundesrechtlichen Regelung in den §§ 904 und 905 ZPO.

Abschließend sei noch kurz auf die Bedeutung der hessischen Sonderregelung des Art.96 hess.Verf. in bezug auf den räumlichen Geltungsbereich der Landtagsabgeordnetenimmunität eingegangen. Art.96 hess.Verf. gewährt den Mitgliedern aller deutschen Landtage den gleichen Immunitätsschutz wie den Abgeordneten des hessischen Landtages. Er stellt damit also eine Anweisung an die hessischen Behörden und Gerichte dar, gegen Mitglieder fremder Volksvertretungen nur unter denselben Voraussetzungen einzuschreiten wie gegen die hessischen Landtagsabgeordneten. Andererseits schreibt der neue § 152a StPO allen Behörden und Gerichten in der Bundesrepublik und Berlin, also auch den hessischen, jetzt vor, bei einem Vorgehen gegen Mitglieder einer fremden Volksvertretung die für diese geltenden Immunitätsnormen zu beachten. Daraus könnte nun auf eine doppelte Bindung der hessischen Behörden geschlossen werden dergestalt, daß sie nur dann einschreiten dürfen, wenn dies sowohl nach den Immunitätsnormen des Landes, dem der zu verfolgende Landtagsabgeordnete angehört, als auch nach dem möglicherweise weitergehenden Art.96 hess.Verf. zulässig ist.

Eine solche "doppelte Bindung" entspricht jedoch nicht dem Sinn des Art.96 hess.Verf. Der hessische Gesetzgeber

wollte zu einer Zeit, als eine dem § 152a StPO entsprechende Vorschrift noch fehlte, den Immunitätsschutz der deutschen Landtagsabgeordneten dadurch wirksamer gestalten, daß er allen deutschen Landtagsabgeordneten auch in Hessen Immunitätsschutz zusicherte, ihren Immunitätsschutz also in räumlicher Beziehung erweiterte. Er hoffte dabei auf ein entsprechendes Vorgehen der Gesetzgeber der anderen Länder, was dann zu einer Ausdehnung des Immunitätsschutzes der Landtagsabgeordneten auf ganz Deutschland geführt hätte.

Mit dem Erlaß des § 152a StPO erübrigt sich nun ein solches bisher nicht erfolgtes Vorgehen der anderen Landesgesetzgeber, während die entsprechende Bestimmung im Art.96 der hess.Verf. gegenstandslos geworden ist.

Auch die hessischen Behörden haben also jetzt bei der Verfolgung eines Mitgliedes einer fremden Volksvertretung nur, wie es der § 152a StPO vorschreibt, die für diesen Abgeordneten geltende Immunitätsnorm zu beachten.

§ 9 Das Zeugnisverweigerungsrecht

I. Die gesetzlichen Grundlagen

Wie bereits oben gesagt¹⁾, wurde das Zeugnisverweigerungsrecht erstmalig im Art.38 der Weimarer Verfassung einheitlich für Reichs- und Landtagsabgeordnete festgelegt. Nach 1945 wurde es dann zusammen mit den Bestimmungen über die Indemnität und die Immunität in die einzelnen Landesverfassungen aufgenommen²⁾, während Art.47 GG nur das Zeugnisverweigerungsrecht der Bundestagsabgeordneten regelte. Damit entstand nun auch für das Zeugnisverweigerungsrecht der Landtagsabgeordneten die oben im § 8 für die Immunität behandelte Frage des räumlichen Geltungsbereichs.

1) Vgl. 31 f.

2) Bayern Art.29 Abs.1;- Hessen Art.97 Abs.1;- Rh.Pfalz Art.95 Abs.1;- Bremen Art.96 Abs.1;- Schlesw.-Holst. Art.17 Abs.3;- Ndrh.-Westf. Art.49 Abs.1;- Niedersachsen Art.16;- Hamburg Art.17;- Bad.-W. Art.39;- Berlin Art.35 Abs.2.

Das dritte Strafrechtsänderungsgesetz brachte auch hier eine Klärung in Form einer bundeseinheitlichen Regelung des Zeugnisverweigerungsrechts für Bundes- und Landtagsabgeordnete in den §§ 53 Abs.1 Ziff.4, 97 Abs.3 StPO. Die neuen Bestimmungen der §§ 53 Abs.1 Ziff.4, 97 Abs.3 StPO stimmen sachlich völlig mit den bisherigen landesrechtlichen Vorschriften aller Bundesländer überein, so daß also die Frage nach dem Verhältnis der neuen Bundesnormen zum alten Landesrecht gar nicht auftaucht¹⁾.

Lediglich der Art.53 Abs.2 der Berliner Verfassung weicht inhaltlich von den übrigen landesrechtlichen Vorschriften und damit auch von den neuen Bestimmungen der §§ 53 Abs.1 Ziff.4 und 97 Abs.3 StPO ab. Art.9 Abs.1 des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes bestimmt nun ausdrücklich, daß Vorschriften dieses Gesetzes, die den Bund, die Länder der Bundesrepublik, ihre Einrichtungen und Staatsorgane und deren Mitglieder betreffen, auch für das Land Berlin gelten. Die gemäß Art.9 Abs.2 zur Geltung des Gesetzes in Berlin erforderliche Übernahme des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes ist durch Gesetz vom 10.8.1953 erfolgt²⁾. Damit richtet sich jetzt auch das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitglieder des Berliner Abgeordnetenhauses nach den bundesrechtlichen Bestimmungen der §§ 53 Abs.1 Ziff.4 und 97 Abs.3 StPO³⁾.

II. Einzelheiten des Zeugnisverweigerungsrechts

Hier zunächst der Wortlaut der genannten Vorschriften:

§ 53 StPO

- (1) Zur Verweigerung des Zeugnisses sind ferner berechtigt:
4. Mitglieder des Bundestages, eines Landtages oder einer zweiten Kammer über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder dieser Organe oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst.

-
- 1) Vgl. die entsprechenden Ausführungen über die Indemnität oben S.65 ff.
 - 2) GVBl. für Berlin 1953 S.758.
 - 3) Darüber, daß durch die Einführung des Bundesrechts in Berlin auch das Berliner Verfassungsrecht abgeändert wird, vgl. die entsprechenden Ausführungen über das Verhältnis des § 11 StGB zu der Indemnitätsvorschrift des Art.35 Abs.1 der Berl.Verf. oben S.66 f (insb.Ann.2)f.u.S.75 f.

§ 97

- (3) Soweit das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitglieder des Bundestages, eines Landtages oder einer zweiten Kammer reicht (§ 53 Abs.1 Nr.4), ist die Beschlagnahme von Schriftstücken unzulässig.

1. Der privilegierte Personenkreis

Der privilegierte Personenkreis ist der gleiche wie bei der Indemnität und Immunität. Danach steht das Zeugnisverweigerungsrecht den Mitgliedern der Landtage, der Bürgerschaften, des Abgeordnetenhauses von Berlin und des bayerischen Senats¹⁾, als zweiter Kammer, zu, nicht aber den Mitgliedern der Gemeinde- und Stadträte oder Kreistage.

Darüber hinaus nennen die §§ 53 und 97 StPO auch noch die Mitglieder des Bundestages. Da sich diese Bestimmungen jedoch im Wortlaut an den Art.47 GG, der bereits das Zeugnisverweigerungsrecht der Bundestagsabgeordneten statuiert, anschließen, haben die §§ 53 Abs.1 Ziff.4 und 97 Abs.3 StPO für die Bundestagsabgeordneten nur deklaratorische Bedeutung²⁾.

In der Praxis läßt es sich häufig nicht vermeiden, daß auch Hilfspersonen des Abgeordneten von den vertraulichen Mitteilungen und deren Überbringern Kenntnis erhalten. Könnten nun diese Personen zur Aussage gezwungen werden, wäre das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten in vielen Fällen bedeutungslos. Dem hat der Gesetzgeber Rechnung getragen, indem er im § 53a Abs.1 StPO diese Hilfspersonen den Abgeordneten gleichstellte. Das Zeugnisverweigerungsrecht ist von dem Recht des eigentlichen "Geheimnisträgers"³⁾ abgeleitet. Nur dieser kann im allgemeinen beurteilen, wann mit Rücksicht auf das nur zwischen ihm und den Anvertrauten bestehende Vertrauensverhältnis die Verweigerung einer Aussage geboten erscheint. Er hat daher auch gemäß § 53a Abs.1 Satz 2 zu entscheiden, ob und in welchem Umfang seine Hilfspersonen von der Ausübung des Zeugnisverweigerungs-

1) Vgl. auch Art.38 Abs.2 i.V.m. Abs.29 Abs.1 bayer.Verf.

2) So ausdrücklich in der Begründung zum Regierungsentwurf des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes; BT Drucks.Nr. 3713 v.29.9.1952 S.47.

3) So in der Begründung zum Regierungsentwurf a.a.O. S.47.

rechts Gebrauch zu machen haben. Eine Ausnahme soll nur dann gelten, wenn diese Entscheidung in absehbarer Zeit nicht herbeigeführt werden kann.

In folgerichtiger Fortführung des Gedankens des § 53a Abs.1 StPO erstreckt § 97 Abs.4 StPO das Verbot der Beschlagnahme von Schriftstücken (§ 97 Abs.3 StPO) auch auf solche Schriftstücke, die sich in Händen der Hilfspersonen befinden.

2. Der Umfang des Zeugnisverweigerungsrechts

Nach § 53 Abs.1 Ziff.4 StPO sind die Abgeordneten sowohl über die Personen, welche ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete Tatsachen anvertrauen, oder denen sie in dieser Eigenschaft solche anvertraut haben, als auch über die Tatsachen selbst zur Zeugnisverweigerung berechtigt. Das Zeugnisverweigerungsrecht bezieht sich nur auf "anvertraute", d.h. vertraulich mitgeteilte "Tatsachen"¹⁾, und deren Überbringer bzw. deren Empfänger, nicht aber auf den gesamten Gedankenaustausch eines Abgeordneten mit einer dritten Person.

Unter "Tatsachen" sind "alle der Außenwelt angehörenden Umstände und Ereignisse zu verstehen, die in der Vergangenheit oder Gegenwart liegen"²⁾. Den Gegensatz zu den Tatsachen bilden subjektive Meinungsäußerungen und Werturteile³⁾. Letztere können also nicht Gegenstand des Zeugnisverweigerungsrechts sein.

Die Tatsachen müssen dem Abgeordneten ferner in seiner Eigenschaft als Abgeordneter mitgeteilt worden sein. Reine Privatmitteilungen werden durch § 53 Abs.1 Ziff.4 StPO nicht geschützt.

Sind diese Voraussetzungen gegeben, so darf der Abgeordnete über die Tatsachen selbst, aber auch über die Gewährsleute, die Aussage verweigern. Den Gewährsleuten steht

1) So Göbel Anm.zu Art.38 Verf.v.Bad.-W.
2) So Erdmann S.92.
3) Vgl. Schönke Anm.II,1 zu § 186.

das Zeugnisverweigerungsrecht hingegen nicht zu. Sie müssen daher vor Gericht auch über den Inhalt der anvertrauten Tatsachen aussagen. Die praktische Ausschaltung des § 53 Abs.1 Ziff.4 StPO ist daher, wie Troitzsch meint¹⁾, eine Frage der Findigkeit der Staatsanwaltschaft.

An dieser Stelle sei noch kurz auf zwei vor Aufnahme des Zeugnisverweigerungsrechts in die Strafprozeßordnung bestehende Streitfragen eingegangen. Es herrschte damals lebhafter Streit darüber, inwieweit die Vorschriften der StPO und der ZPO über die Zeugenaussage auf das damals noch in den Verfassungen geregelte Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten analog anzuwenden seien. Dies war insbesondere für zwei Fragen von praktischer Bedeutung.

Einmal stritt man sich darüber, ob der Abgeordnete wie die übrigen Zeugen, denen ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, die Voraussetzungen desselben dem Gericht glaubhaft zu machen habe (§§ 56 StPO, 386 ZPO). Während der Geschäftsausschuß des Reichstages²⁾ und ihm folgend einige Schriftsteller³⁾ lediglich dem Abgeordneten das Entscheidungsrecht darüber zusprechen wollten, ob ihm im konkreten Fall ein Zeugnisverweigerungsrecht zustehe oder nicht, trat die Mehrzahl der Schriftsteller⁴⁾ für eine analoge Anwendung der §§ 56 StPO und 386 ZPO ein.

Heute kann über diese Frage kein Zweifel mehr aufkommen; denn § 56 StPO zählt ausdrücklich die Fälle auf, in denen der Zeuge die Voraussetzungen seines Zeugnisverweigerungsrechts glaubhaft zu machen hat. Dahin gehört auch der Fall des § 53 Abs.1 Ziff.4. Gemäß § 56 Abs.1 Satz 2 genügt zur Glaubhaftmachung des Zeugnisverweigerungsrechts die eidliche Versicherung des Abgeordneten.

1) Troitzsch S.23.

2) Vgl. Schneider im Bonn.Komm. Anm.2a zu Art.47.

3) Poetzsch-Heffter Bem.5 zu Art.38, Süsterhenn-Schäfer Anm.3 zu Art.95.

4) Vgl. Anschütz Anm.4 zu Art.38, Erdmann S.93, Troitzsch S.24, Graf zu Dohna S.448, von Mangoldt Anm.2 zu Art.47, Schneider im Bonn.Komm. Anm.2a Art.47, Vogels Anm.2 zu Art.49, Geller-Kleinrahm Anm.2 zu Art.49.

Eine weitere im Schrifttum verschieden beantwortete Frage ging dahin, ob entsprechend den §§ 53 Abs.2 StPO und 385 Abs.2 ZPO das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten dann entfielen, wenn der Anvertrauende ihn von der Schweigepflicht entbindet. Während vor allem Käckell¹⁾ und Troitzsch²⁾ in diesen Fällen eine Zeugnispflicht des Abgeordneten bejahten, verwies Stier-Somlo³⁾ mit Recht auf die subjektive Natur des Zeugnisverweigerungsrechts und folgerte daraus die Unanwendbarkeit der §§ 53 Abs.2 StPO und 385 Abs.2 ZPO⁴⁾. Tatsächlich kann ja auch von einer Schweigepflicht des Abgeordneten, von der er entbunden werden könnte, gar keine Rede sein, so daß schon deshalb die Regeln über die Aufhebung der Schweigepflicht keine Anwendung finden können. Vielmehr steht es dem Abgeordneten völlig frei, ob er von seinem Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch machen will oder nicht.

Der neugefaßte § 53 StPO beseitigt auch in dieser Frage alle Zweifel, indem er in seinem Abs.2 nur den im Abs.1 unter Nr.2 und 3 genannten Personen für den Fall, daß sie von ihrer Schweigepflicht entbunden werden, das Zeugnisverweigerungsrecht entzieht. Die unter Nr.4 genannten Abgeordneten können ihr Zeugnisverweigerungsrecht danach also nicht verlieren.

Soweit dem Abgeordneten nach dem Gesagten nun ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, kann er weder mit Haft noch mit Geldstrafe zur Aussage bzw. zur Herausgabe der beschlagnahmefreien Schriftstücke⁵⁾ gezwungen werden⁶⁾.

3. Das sachliche Geltungsgebiet des Zeugnisverweigerungsrechts

Die §§ 53 Abs.1 Ziff.4 und 97 Abs.3 StPO wollen, wie in der Begründung zum Regierungsentwurf des dritten Straf-

1) Käckell S.711.

2) Troitzsch S.25 ff.

3) Stier-Somlo S.580.

4) ebenso Erdmann S.93, Graf zu Dohna S.448.

5) Vgl. darüber unter II,5 dieses § 9.

6) Vgl. Geller-Kleinbrahm Ann.2 zu Art.49, Stier-Somlo S.580, Graf zu Dohna S.448.

rechtsänderungsgesetzes klar zum Ausdruck kommt¹⁾, das gesamte bisher in den Landesverfassungen normierte Zeugnisverweigerungsrecht der Landtagsabgeordneten regeln. Obwohl es seinen Platz jetzt in der StPO gefunden hat, bezieht es sich also nicht nur auf Verfahren vor Strafgerichten. Vielmehr ist der Abgeordnete auch in jedem anderen Verfahren, in dem an sich eine Pflicht zur Zeugenaussage besteht, unter den Voraussetzungen des § 53 Abs.1 Ziff.4 zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt. Außer den Verfahren vor den ordentlichen Zivil- und Strafgerichten gehören hierher Verfahren vor den Arbeits-, Verwaltungs- und Finanzgerichten, den Verfassungsgerichtshöfen der Länder und dem Bundesverfassungsgericht, ferner auch das Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit sowie in Baden-Württemberg das Verfahren vor den Friedensgerichten. Schließlich ist noch die Beweiserhebung durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß zu nennen.

4. Der zeitliche Geltungsbereich des Zeugnisverweigerungsrechts

Wie die Indemnität des § 11 StGB gilt auch das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten zeitlich unbeschränkt²⁾. Es ist also nicht wie die Immunität an das Mandat gebunden. Voraussetzung ist nur, daß der Abgeordnete die betreffende vertrauliche Mitteilung, auf die sich sein Zeugnisverweigerungsrecht bezieht, während der Zeit seiner Tätigkeit als Abgeordneter erhalten oder zu dieser Zeit einem Dritten gegenüber gemacht hat³⁾.

5. Das Verbot der Beschlagnahme von Schriftstücken

Gemäß § 97 Abs.3 StPO ist, soweit das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten reicht, die Beschlagnahme von

-
- 1) BT Drucks.Nr.3713 v.29.9.1952 S.47: "Für die Mitglieder der Landtage vereinheitlicht der Entwurf mit konstitutiver Wirkung die in den Länderverfassungen getroffenen Regelungen."
 - 2) Vgl.u.a. Landberg-Goetz Erl.2 zu Art.35, Geller-Kleinrahm Anm.2 zu Art.49, Schneider im Bonn.Komm. Anm.II,2 b zu Art.47, von Mangoldt Anm.2 zu Art.47, Giese Anm.II,1 zu Art.47.
 - 3) Vgl. Geller-Kleinrahm Anm.2 zu Art.49. Art.47.

Schriftstücken unzulässig. Sinn dieser Vorschrift ist es zu verhindern, daß das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten dadurch illusorisch gemacht wird, daß man schriftliche Mitteilungen oder Aufzeichnungen über mündlich übermittelte Tatsachen beschlagnahmt¹⁾. § 97 Abs.3 StPO ist daher so zu verstehen, daß die Beschlagnahme von Schriftstücken - nicht irgendwelcher anderen Gegenstände - dann unzulässig ist, wenn diese Schriftstücke sich auf Tatsachen beziehen, die zwischen dem Abgeordneten in seiner Eigenschaft als Volksvertreter und einer dritten Person vertraulich ausgetauscht worden sind. Dabei ist es unerheblich, ob es sich bei den Schriftstücken um schriftliche Mitteilungen zwischen den genannten Personen oder aber um Aufzeichnungen über die anvertrauten Tatsachen handelt, denn § 97 Abs.3 StPO spricht nur von Schriftstücken.

Sicherlich sind die Schriftstücke dann von einer Beschlagnahme befreit, wenn sie sich beim Abgeordneten oder einer seiner Hilfspersonen (§ 97 Abs.4 StPO) befinden. Ob auch eine Beschlagnahme derjenigen Schriftstücke, die sich in Händen der beteiligten Personen befinden, unzulässig ist, ist fraglich, jedoch zu verneinen.

Schneider²⁾ hält auch die Beschlagnahme beim beteiligten Dritten mit der Begründung für unzulässig, daß anderenfalls das dem Abgeordneten eingeräumte Recht bedeutend eingeschränkt würde.

Dem ist jedoch folgendes entgegenzuhalten: Unbestritten steht nur dem Abgeordneten, nicht jedoch dem betreffenden Dritten, ein Zeugnisverweigerungsrecht zu. Ist der Gewährsmann daher einmal ermittelt, so ist er verpflichtet, über den Inhalt der vertraulichen Mitteilungen auszusagen, wodurch ohnehin das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten seine Bedeutung verliert. Bedenkt man nun, daß § 97 Abs.3 StPO nur als eine Ergänzung des Zeugnisverweigerungsrechts gedacht ist mit dem Ziel zu verhindern, daß diejenigen Tatsachen, die auf dem Wege der Vernehmung nicht in Er-

1) Vgl. Begründung zum Regierungsentwurf a.a.O. S.47.

2) Schneider im Bonn.Komm. Ann.IIIa zu Art.47.

fahrung gebracht werden können, durch eine Beschlagnahme von Schriftstücken zu Tage gefördert werden, so muß der Gewährsmann, wenn er schon zur Aussage verpflichtet ist, auch die Beschlagnahme der bei ihm befindlichen Schriftstücke dulden¹⁾.

Soweit eine Beschlagnahme unzulässig ist, ist es auch eine Durchsuchung, die nur zu dem Zweck der Beschlagnahme vorgenommen wird. Denn in diesem Fall wäre die Durchsuchung ja nur Vorbereitungshandlung der verbotenen Beschlagnahme, so daß die Privilegierung des § 97 Abs.3 StPO auch auf sie auszudehnen ist²⁾.

Gemäß § 97 Abs.2 Satz 2 StPO gelten die Beschränkungen der Beschlagnahme nicht, wenn die zur Verweigerung des Zeugnisses Berechtigten einer Teilnahme, Begünstigung oder Hehlerei verdächtigt sind, oder es sich bei den zu beschlagnehmenden Gegenständen um instrumenta sceleris handelt. Aus der Stellung dieser Bestimmung im Abs.2, also vor dem im Abs.3 normierten Privileg der Abgeordneten, könnte geschlossen werden, daß Abs.2 Satz 2 nur auf die im Abs.1 genannten Personen Anwendung findet. Eine solche Annahme erscheint jedoch unrichtig.

Bis zur Regelung des Zeugnisverweigerungsrechts der Abgeordneten in der StPO war es allgemein anerkanntes Recht, daß das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten - wie das der übrigen privilegierten Personen - da seine Grenzen fand, wo der Verdacht einer kriminellen Handlung eines Abgeordneten bestand³⁾. Es liegt nun aber kein Grund vor anzunehmen, daß der Gesetzgeber durch die Stellung des neuen Abs.3 im § 97 StPO diesen Rechtszustand ändern wollte. Aus der Begründung zum Regierungsentwurf⁴⁾ geht vielmehr eindeutig hervor, daß das bestehende Zeugnisverweigerungsrecht

1) Derselben Meinung Giese Ann.II,2 zu Art.47, v.Mangoldt Anm.2 zu Art.47, Graf zu Dohna S.448.

2) So auch Graf zu Dohna S.449, Erdmann S.96.

3) Vgl. u.a. Graf zu Dohna S.448, Troitzsch S.29, Erdmann S.25, Schneider im Bonn.Komm. Ann.II b zu Art.47, Giese Ann.II,2 zu Art.47, Geller-Kleinrahm Ann.3 zu Art.49.

4) Vgl. oben S.173 Anm.1.

nur einheitlich in einer Bundesnorm zusammengefaßt werden sollte. Es würde auch dem Rechtsempfinden widersprechen, würde man eine Beschlagnahme von Schriftstücken bei Abgeordneten auch dann für unzulässig erklären, wenn diese selbst einer strafbaren Handlung verdächtigt werden und die Schriftstücke als Beweis dienen könnten, ein Abgeordneter also beim Verbot der Beschlagnahme der gerechten Bestrafung entzogen würde.

Man wird den § 97 Abs.2 Satz 2 also auch auf den Abs.3 anwenden müssen, so daß eine Beschlagnahme von Schriftstücken, die an sich nicht der Beschlagnahme unterliegen, beim Abgeordneten dann zulässig ist, wenn der Abgeordnete selbst der Teilnahme, Begünstigung oder Hehlerei verdächtigt wird. In diesen Fällen ist auch die Durchsuchung zum Zwecke der Beschlagnahme erlaubt. Allerdings darf Durchsuchung und Beschlagnahme beim Abgeordneten nur unter Beachtung der jeweiligen Landesimmunitätsnormen, also grundsätzlich nur mit Einwilligung des Landtags, vorgenommen werden.

6. Der räumliche Geltungsbereich des Zeugnisverweigerungsrechts

Das Zeugnisverweigerungsrecht der Landtagsabgeordneten ist von allen Behörden und Gerichten innerhalb der Bundesrepublik und Westberlins zu beachten. Das folgt auch seiner bundeseinheitlichen Regelung in den §§ 53 Abs.1 Ziff.4 und 97 Abs.3 StPO. Der bis dahin bestehende Streit über den räumlichen Geltungsbereich der landesrechtlichen Vorschriften ist damit beseitigt.

III. Verbot von Durchsuchungen und Beschlagnahmen in den Parlamentsräumen

Abschließend sei hier noch auf eine Bestimmung verwiesen, die in einigen Landesverfassungen zusammen mit dem Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten normiert worden ist, obwohl sie eigentlich in keinem näheren Zusammenhang damit steht.

1) Bayern Art.29 Abs.2; - Hessen Art.97 Abs.2; - Rh.-Pfalz Art.95 Abs.2; - Bremen Art.96 Abs.2; - Ndrh.-W. Art.49 Abs.2.

Danach darf eine Durchsuchung oder Beschlagnahme in den Räumen des Parlaments nur mit Genehmigung des Präsidenten vorgenommen werden. Es handelt sich hier um eine Vorschrift über die Befugnisse des Präsidenten, die deshalb eigentlich in den Rahmen dieser Bestimmungen gehört hätte¹⁾. Die Bestimmung sei jedoch deshalb hier erwähnt, weil sie zusätzlich zu den sonstigen strafprozessualen Bedingungen der Durchsuchung und Beschlagnahme hinzutritt und damit - wie die anderen hier behandelten Bestimmungen - eine Hemmung der Rechtspflege bedeutet, die aber im Interesse der Wahrung des Ansehens des Parlaments in Kauf genommen werden muß.

1) So in Niedersachsen Art.8 Abs.2, Hamburg Art.18 Abs.3, Bad.-Würt. Art.32 Abs.2. Art.37 der Verf.v.Berlin spricht nur von einem Hausrecht und der Polizeigewalt des Präsidenten im Abgeordnetenhaus, woraus sich die Genehmigungsbefugnis des Präsidenten für Durchsuchungen des Abgeordnetenhauses ergibt. (Vgl. auch Landsberg-Goetz Erl.zu Art.37) Für Schlesw.-Holst. vergl.den besonderen Art.20.

A n h a n g

§ 10 Der räumliche Geltungsbereich der Landtagsabgeordnetenimmunität in Österreich und der Schweiz

I. Einleitung

Eine den obigen Ausführungen entsprechende eingehende Behandlung des ausländischen Immunitätsrechts kann nicht Gegenstand dieser Arbeit sein. Wie die Bundesrepublik sind nun aber auch ihre Nachbarländer Österreich und die Schweiz zwei aus selbständigen, mit eigenen Gesetzgebungskörperschaften ausgestatteten Ländern (Kantonen) bestehende Bundesstaaten¹⁾²⁾. Sowohl die Abgeordneten der Bundesparlamente als auch die Mitglieder der meisten Landesvolksvertretungen genießen wie die Mitglieder der entsprechenden Gesetzgebungskörperschaften in Deutschland einen gewissen Indemnitäts- und Immunitätsschutz, auf dessen rechtliche Ausgestaltung hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll. Im Hinblick auf die in der Bundesrepublik bis vor kurzem noch heftig umstrittene Frage nach dem räumlichen Geltungsbereich der Landtagsabgeordnetenimmunität³⁾ erscheint es jedoch interessant, einmal zu untersuchen, inwieweit dieses an sich in allen Bundesstaaten auftauchende Problem auch in Österreich und der Schweiz besteht, bzw. welche gesetzgeberischen Maßnahmen dort zu seiner Lösung getroffen worden sind.

1) Vgl. Art.2 des österr.Bundesverfassungsgesetzes vom 1.Okt.1920 in der Fassung von 1929:

1) Österreich ist ein Bundesstaat.

2) Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

2) Vgl. Art.1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft v.29.Mai 1874:

Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der 22 souveränen Kantone, als: Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, (ob und nid dem Wald), Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel (Stadt und Landschaft), Schaffhausen, Appenzell (beider Rhoden), St.Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, bilden in ihrer Gesamtheit die Schweizerische Eidgenossenschaft.

3) Vgl. dazu oben § 8.

II. Österreich

1. Die Entwicklung der Parlamentsprivilegien

Im Gegensatz zu Deutschland wurde in Österreich die Indemnität und Immunität der Landtagsabgeordneten gleich einheitlich durch Reichsgesetz geregelt¹⁾. Das Vorbild für dieses Gesetz bildeten die Art. 44 und 45 der Belgischen Verfassung vom 7. Febr. 1831, deren Inhalt im großen und ganzen schon in die für Reichstagsabgeordnete geltenden §§ 62 und 63 der Reichsverfassung vom 4. März 1849 übernommen worden war²⁾.

Nach dem ersten Weltkrieg wurden dann Indemnität und Immunität einheitlich für die Abgeordneten des Nationalrates - das ist die Volksvertretung des Bundes - und die Mitglieder der Landtage in den Art. 57 und 96 der neuen Verfassung vom 1. Okt. 1920 normiert. Die Novelle von 1929 unterzog die Indemnitäts- und Immunitätsbestimmungen einer Neuregelung, "deren Tendenz darauf gerichtet war, eine mißbräuchliche Überspannung der Immunität, insbesondere der Verschleppung von Auslieferungsbegehren vorzubeugen"³⁾. Die Bundesverfassung blieb jedoch auch weiterhin - und das ist für den räumlichen Geltungsbereich von Bedeutung - gesetzliche Grundlage für die Indemnität und Immunität der Landtagsabgeordneten.

Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich brachte jede parlamentarische Tätigkeit in Österreich zum Erliegen⁴⁾ und machte die Immunitätsnormen damit gegenstandslos.

Im Jahre 1945 begann auch in Österreich ein staatsrechtlicher Neuaufbau⁵⁾. Eine provisorische Staatsregierung kündigte am 27. April 1945 in einer Deklaration die Wiederherstellung der Republik Österreich und ihrer Einrichtungen im Geiste der Verfassung von 1920 an. Das Verfassungsüberleitungsgesetz vom 1. Mai 1945 setzte das Bundesverfassungs-

1) Gesetz v. 3. Okt. 1861 RGBl. Nr. 98.

2) Vgl. Mischler/Ulbrich S. 126.

3) Vgl. Adamovich S. 139.

4) Vgl. darüber Adamovich S. 33 ff.

5) Vgl. zum Folgenden Adamovich S. 36 ff. und Edlbacher S. 349.

gesetz (BVG) vom 1.Okt.1920 in seiner Fassung von 1929 wieder in Geltung.

Danach ist Österreich wieder wie vor 1938 ein Bundesstaat mit streng abgegrenzter Bundes- und Landesgesetzgebung. Die Gesetzgebungsorgane des Bundes sind der Nationalrat und der Bundesrat (Art.24 BVG).

Während der Nationalrat aus vom Bundesvolk in gleicher, unmittelbarer, geheimer und persönlicher Wahl bestellten Abgeordneten besteht (Art.26 BVG), ist der Bundesrat eine Vertretung der Länder (Art.34 BVG). Die Mitglieder des Bundesrates werden von den einzelnen Landtagen für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode gewählt (Art.35 BVG).

Die Gesetzgebung der Länder wird gemäß Art.95 BVG von den Landtagen, das sind die Volksvertretungen der Länder, ausgeübt.

Auf Grund des Verfassungsgesetzes vom 19.Okt.1945 wurden am 25.Nov.1945 der Nationalrat, die Landtage und der Gemeinderat der Stadt Wien gewählt. Mit dem Zusammentritt der neugewählten Gesetzgebungskörperschaften endete der verfassungsrechtliche Übergangszustand, so daß das Bundesverfassungsgesetz in der Fassung von 1929 in vollem Umfang in Wirksamkeit treten konnte.

2. Das geltende Immunitätsrecht der Landtagsabgeordneten

Die Indemnität und Immunität der Landtagsabgeordneten ergibt sich heute wieder wie vor 1938 aus dem Art.96 i.V.m. Art.57 des Bundesverfassungsgesetzes in der Fassung von 1929.

Gemäß Art.96 Abs.1 BVG genießen die Mitglieder der Landtage die gleiche Immunität wie die Mitglieder des Nationalrates. Die Immunitätsbestimmungen des Art.57 BVG sind also sinngemäß auch auf die Landtagsabgeordneten anzuwenden.

Art.57 BVG hat folgenden Wortlaut:

- 1) Die Mitglieder des Nationalrates können wegen der in Ausübung ihres Berufes geschehenen Abstimmlung niemals, wegen der in diesem Beruf gemachten mündlichen Äußerungen nur vom Nationalrat verantwortlich gemacht werden.

- 2) Kein Mitglied des Nationalrates darf wegen einer strafbaren Handlung - den Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens ausgenommen - ohne Zustimmung des Nationalrates verhaftet oder sonst behördlich verfolgt werden. Der Nationalrat hat über ein Ersuchen der zur Verfolgung berufenen Behörde um Zustimmung zur Verhaftung oder sonstigen behördlichen Verfolgung eines seiner Mitglieder binnen sechs Wochen zu beschließen. Verlangt der Nationalrat innerhalb dieser Frist nicht, daß die Verfolgung auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode aufgeschoben wird, so darf die Verhaftung oder sonstige behördliche Verfolgung stattfinden. Die tagungsfreie Zeit wird weder in die Frist noch in die Verjährungszeit eingerechnet.
- 3) Im Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens hat die Behörde dem Präsidenten des Nationalrates sogleich die geschehene Verhaftung bekanntzugeben. Wenn es der Nationalrat oder in der tagungsfreien Zeit der mit diesen Angelegenheiten betraute ständige Ausschuß verlangt, muß die Haft aufgehoben oder die Verfolgung überhaupt auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode aufgeschoben werden.
- 4) Zum Zweck der rechtzeitigen Beschlußfassung des Nationalrates hat der Präsident das Auslieferungsbegehren spätestens am vorletzten Tag der sechswöchigen Frist zur Abstimmung zu stellen; die näheren Bestimmungen trifft die Geschäftsordnung.
- 5) Die Immunität der Mitglieder des Nationalrates (Abs. 1 bis 3) endigt mit dem Tag des Zusammentritts des neu gewählten Nationalrates, bei Organen des Nationalrates, deren Funktion über diesen Zeitpunkt hinausgeht, mit dem Erlöschen dieser Funktion.

Mit dieser einheitlichen bundesverfassungsrechtlichen Regelung der Indemnität und Immunität der österreichischen Landtagsabgeordneten besteht also heute in Österreich der gleiche Rechtszustand wie in Deutschland zur Zeit der Weimarer Verfassung. Da auch in Österreich kein Zweifel darüber besteht, daß alle Gerichte und Behörden des Bundes und der Länder an die Normen des Bundesverfassungsgesetzes gebunden sind, kann in Österreich das Problem des räumlichen Geltungsbereichs der Landtagsabgeordnetenimmunität nicht auftauchen. Die österreichischen Landtagsabgeordneten genießen also nicht nur innerhalb der Grenzen ihres eigenen Landes, sondern darüber hinaus gegenüber den Gerichten und Behörden der übrigen Länder und des Bundes den Indemnitäts- und Immunitätsschutz des Art. 57 BVG.

Inhaltlich entspricht der Art.57 BVG im wesentlichen den heute für die deutschen Parlamentarier geltenden Bestimmungen. Auf Einzelheiten soll hier nicht eingegangen werden¹⁾. Es sei jedoch kurz auf die interessante Bestimmung im Abs.2 des Art.57 BVG hingewiesen, wonach das Parlament - also Nationalrat bzw. Landtag - innerhalb einer Frist von sechs Wochen über ein Ersuchen um Aufhebung der Immunität zu beschließen hat. Verlangt das Parlament innerhalb dieser Frist nicht die Aufschiebung der Verfolgung bzw. Verhaftung auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode, so darf die Verfolgung stattfinden. Während in Deutschland die Verfolgung eines Abgeordneten nur nach ausdrücklicher Aufhebung der Immunität durch das Parlament geschehen darf, hat ein österreichisches Parlament also innerhalb von sechs Wochen nach Eingang eines Antrages ausdrücklich die Aufrechterhaltung der Immunität des betreffenden Abgeordneten zu verlangen, anderenfalls verliert die Immunität von selbst ihre Wirksamkeit. Diese durch die Novelle von 1929 eingeführte Bestimmung soll einer Verschleppung von Immunitätsaufhebungsanträgen vorbeugen²⁾.

Erwähnt sei schließlich noch, daß die Mitglieder des Bundesrates gemäß Art.58 BVG während der ganzen Dauer ihrer Funktion die Immunität von Mitgliedern des Landtages, der sie entsandt hat, genießen. Der Umfang ihres Indemnitäts- und Immunitätsschutzes ergibt sich damit also auch aus Art.57 BVG.

Ein besonderes Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten ist dem österreichischen Recht unbekannt.

III. Die Schweiz

1. Die Entwicklung der Parlamentsprivilegien³⁾

In der Schweiz finden sich die ersten in Anlehnung an das französische Recht geschaffenen Immunitätsbestimmungen

1) Vgl. Einzelheiten bei Adamovich S.139 ff., Finger, Kompendien d.österr.Rechts S.666 ff., Zucker S.121 ff.

2) Vgl. Adamovich S.139.

3) Vgl. zum Folgenden vor allem v.Muralt S.32 ff., Urs Schwarz S.8 ff.

in den Art.51 bis 63 der Verfassung der Helvetischen Republik vom 12.April 1798. Diese Immunitätsnormen bezogen sich jedoch nur auf die gesetzgebenden Organe der Zentralgewalt, da von 1798 bis 1803 die volle Souveränität bei dem helvetischen Einheitsstaat lag, kantonale Parlamente also nicht bestanden. Mit der Mediationsakte vom 19.Febr.1803 wurde aus dem Einheitsstaat wieder ein Bundesstaat. Parlamentsprivilegien wurden weder für die Gesetzgebungsorgane des Bundes noch der Kantone festgelegt. Im Jahre 1815 wurde der Bundesstaat aufgelöst und ein Staatenbund wie vor 1798 geschaffen. Ein Bundesparlament gab es also ab 1815 nicht mehr. Es war nun einzig und allein Aufgabe der souveränen Kantone, für ihre Volksvertreter einen gewissen Indemnitäts- und Immunitätsschutz zu statuieren. Den Anfang machte der Kanton St.Gallen¹⁾, indem er im Art.69 der Verf.v.1.März 1831 die Redefreiheit seiner Parlamentsmitglieder normierte. Es folgten weitere Kantone, von denen einige nur Indemnitätsbestimmungen, andere nur Immunitätsnormen und wieder andere beides einführten. Bei der Wiedereinführung des Bundesstaates im Jahre 1848 bot das kantonale Immunitätsrecht daher ein sehr buntes Bild. Ein großer Teil der 22 Kantone kannte überhaupt keine Parlamentsprivilegien. Die anderen Kantone wiesen mehr oder weniger umfassende - inhaltlich voneinander abweichende - Indemnitäts- bzw. Immunitätsnormen auf²⁾. Auch die neue Bundesverfassung von 1848 brachte hier keine Vereinheitlichung; denn sie enthielt weder Immunitätsbestimmungen für die Mitglieder der Bundesversammlung³⁾, noch für die Abgeordneten der kantonalen Parlamente.

1) Vgl. dazu v.Muralt S.37.

2) Vgl. Einzelheiten bei v.Muralt S.37 ff., 116 ff.

3) Die Bundesversammlung, als oberstes Bundesorgan (Bundesverfassung 2.Abschnitt I Art.71 ff.), besteht aus dem Nationalrat und dem Ständerat. Der Nationalrat wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet (Art.72 BV), entspricht also unserem Bundestag, während der Ständerat aus 44 Abgeordneten der Kantone - je zwei Abgeordnete für einen Kanton - besteht (Art.80 BV).

2. Das geltende Indemnitätsrecht

a) Die gesetzlichen Grundlagen

Die Redefreiheit der Mitglieder des National- und Ständerats wurde im Jahre 1850 im Art.1 des auch heute noch geltenden Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten vom 9.Dez.1850 normiert¹⁾.

Grundlage für die Redefreiheit der Mitglieder der kantonalen Parlamente²⁾ blieben weiterhin die verschiedenen kantonalen Bestimmungen³⁾.

b) Der räumliche Geltungsbereich der kantonalen Indemnitätsbestimmungen

Damit bestand in der Schweiz in bezug auf die Redefreiheit der Großratsmitglieder derselbe Rechtszustand wie in Deutschland - in bezug auf die Immunität der Landtagsabgeordneten - zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 und nach 1945 bis zum Erlaß des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes. Dennoch ergab sich für die Schweiz ein Problem des räumlichen Geltungsbereichs der kantonalen Indemnitätsbestimmungen nicht. Das erklärt sich daraus, daß bis zum Erlaß eines Bundesstraf-⁴⁾ bzw. Zivilgesetzbuches⁵⁾ das gesamte materielle Straf- und Zivilrecht kantonal geregelt war. Wie oben näher ausgeführt, sollen die Indemnitätsbestimmungen den Abgeordneten vor einer Bestrafung bzw. vor zivilrechtlicher Inanspruchnahme schützen. Sie schaffen damit also für den Abgeordneten eine Ausnahme vom materiellen Straf- bzw. Zivilrecht.

Es bestand nun in der Schweiz angesichts der kantonalen Regelung des materiellen Straf- und Zivilrechts kein Zweifel darüber, daß jeder Kanton seine Volksvertreter durch

-
- 1) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1874 2,149.
 - 2) Das kantonale Parlament heißt in den meisten Kantonen "Großer Rat", mitunter aber auch "Kantonsrat" oder "Landrat". Vgl. Giacometti S.290.
 - 3) Vgl. Einzelheiten bei v.Muralt S.37 ff., 67 ff., 95 ff.
 - 4) Schweizerisches Strafgesetzbuch v.21.Dez.1937.
 - 5) Schweizerisches Zivilgesetzbuch v.10.Dez.1907; Fünfter Teil, Teil: Obligationenrecht v.30.März 1911.

die Indemnitätsbestimmungen nur von den für sein Gebiet geltenden und von ihm erlassenen Straf- bzw. Zivilgesetzen befreien konnte. Bis zum Erlaß eines Bundesstraf- bzw. Zivilgesetzbuches waren die kantonalen Indemnitätsbestimmungen also nur von den Gerichten und Behörden des Kantons zu beachten, der sie erlassen hatte, die Gerichte und Behörden des Bundes und der anderen Kantone waren jedoch nicht an sie gebunden¹⁾.

Um die durch die kantonale Indemnitätsgesetzgebung entstandene Rechtszersplitterung zu beseitigen, wurde in die Vorentwürfe zum Schweizerischen Strafgesetzbuch eine einheitlich für die Mitglieder der Bundesversammlung und der Kantonsräte geltende Indemnitätsbestimmung aufgenommen²⁾. Sie wurde jedoch später wieder gestrichen und daher nie geltendes Recht.

Art.366 Abs.1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches erklärt jetzt statt dessen das oben zitierte für die Mitglieder der Bundesversammlung geltende Gesetz vom 9.Dez.1850 ausdrücklich weiterhin für anwendbar.

Im Art.366 Abs.2 werden dann die Kantone ermächtigt, weiterhin Bestimmungen zu erlassen, wonach:

"die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder ihrer gesetzgebenden Behörden wegen Äußerungen in den Verhandlungen dieser Behörden aufgehoben oder beschränkt wird."

Für das inzwischen ebenfalls vereinheitlichte Gebiet des Zivilrechts hatte der Art.61 Abs.1 des Obligationenrechts vom 30.März 1911 bereits ähnlich bestimmt:

"Über die Pflicht von öffentlichen Beamten oder Angestellten, den Schaden, den sie in Ausübung ihrer amtlichen Verrichtungen verursachen, zu ersetzen oder Genugtuung zu leisten, können der Bund und die Kantone auf dem Wege der Gesetzgebung abweichende Bestimmungen aufstellen."

Das Wort "Beamter" ist dabei im weitesten Sinn aufzufassen. Nach Giacometti³⁾ ist Beamter "jede Person, die

1) Vgl. auch v.Muralt S.79 ff.

2) Vgl. Hafter S.193.

3) Giacometti S.319.

dem Staate Dienste leistet, somit auch der Parlamentarier¹⁾²⁾.

Es ist nun zu fragen, inwieweit sich die zitierten Bestimmungen des bundeseinheitlichen Straf- und Zivilgesetzbuches auf den räumlichen Geltungsbereich der kantonalen Indemnitätsbestimmungen, die nach wie vor Grundlage der Redefreiheit der Großratsmitglieder bleiben, auswirken.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch und das Zivilgesetzbuch³⁾ sind als Bundesrecht von allen innerhalb der Schweiz gelegenen Gerichten und Behörden des Bundes und der Kantone zu beachten. Jede Bestrafung oder zivilrechtliche Verurteilung eines Abgeordneten durch irgendein Gericht der Schweiz muß also auf Grund der Normen des Strafgesetzbuches bzw. des Zivilgesetzbuches erfolgen. Indem nun die Art.366 Abs.2 Schw.StGB und 61 Obligationenrecht (OR) die kantonalen Indemnitätsnormen als geltendes Recht anerkennen⁴⁾, machen sie diese zu einem von allen Gerichten und Behörden der Schweiz zu beachtenden Bestandteil des bundeseinheitlich geregelten materiellen Straf- und Zivilrechts. Die Art.366 Schw.StGB und 61 Abs.1 OR stellen also gleichzeitig eine Anweisung an den Richter dar, vor der Verurteilung eines Abgeordneten zu prüfen, ob nicht eine vom Bundesgesetzgeber ausdrücklich als geltendes Recht anerkannte Indemnitätsbestimmung des Bundes⁵⁾ oder eines Kantons⁶⁾ der Verurteilung entgegensteht.

Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß heute jedes Mitglied eines kantonalen Parlaments gegenüber allen Gerichten und Behörden des Bundes und der Kantone Indemnitätsschutz genießt, und zwar in dem Umfange, wie es die jeweilige kan-

1) Vgl. auch v.Muralt S.99, Urs Schwarz S.44.

2) Vgl. auch den Ausdruck "gesetzgebende Behörde" im Art.366 Abs.2 Schw.StGB für "Parlament".

3) Das Obligationenrecht ist der Fünfte Teil des Zivilgesetzbuches.

4) Art.366 Abs.2 Schw.StGB und Art.61 Abs.1 OR ermächtigen die Kantone, "weiterhin Indemnitätsbestimmungen zu erlassen". Die genannten Normen sind jedoch auch so aufzufassen, daß sie außerdem die Weitergeltung schon bestehender kantonomer Indemnitätsvorschriften anerkennen.

5) Für den Fall, daß es sich um ein Mitglied der Bundesversammlung handelt.

6) und zwar desjenigen Kantons, dem der zu verfolgende Abgeordnete angehört.

tonale Indemnitätsbestimmung vorschreibt. Ist also in einigen kantonalen Rechtsordnungen keine Indemnitätsbestimmung vorgesehen, so genießen die Volksvertreter dieser Kantone auch keinen Indemnitätsschutz; denn die Art. 366 Abs. 2 SchwStGB und 61 Abs. 1 OR statuieren keineswegs ein allgemeines Indemnitätsrecht der kantonalen Volksvertreter. Sie erkennen lediglich kantonale Indemnitätsbestimmungen als für den ganzen Bund geltendes Recht an.

3. Das geltende Immunitätsrecht

a) Die gesetzlichen Grundlagen

Wie die Indemnität ist auch die Immunität der Abgeordneten in der Schweiz nicht einheitlich geregelt.

Die Immunität der Mitglieder der Bundesversammlung ergibt sich heute aus dem Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934¹⁾.

Das Immunitätsrecht der Großratsmitglieder ist dagegen - soweit überhaupt²⁾ - nach wie vor nur in den kantonalen Gesetzen normiert³⁾.

b) Der räumliche Geltungsbereich der kantonalen Immunitätsbestimmungen

Jedes kantonale Gesetz bindet grundsätzlich nur die Gerichte und Behörden des Kantons, für den es erlassen worden ist. Dieser Grundsatz muß auch für die kantonalen Immunitätsgesetze gelten.

Wie oben ausgeführt⁴⁾, versuchte man zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 in Deutschland unter Hinweis auf

1) Amtl. Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweiz. Eidgenossenschaft seit 1874 N.F. 50, 509.
Vgl. Art. 1, 2, 3 und 7.

2) Vgl. Giacometti S. 323. G. betont, daß das dem Rechtsempfinden widersprechende Privileg der strafprozessualen Unverletzlichkeit nur in einigen Kantonen eingeführt worden sei. Auch v. Muralt (S. 126) erklärt, daß das Immunitätsprivileg in der Schweiz kaum zur Anwendung käme und folglich auch kein Bedürfnis nach demselben bestehe.

3) Vgl. v. Muralt S. 116 ff.

4) Vgl. oben S. 153 ff.

die "Rechtseinheit des Prozeßrechts" - denn die Immunitätsnormen gehören sachlich in das Gebiet des Prozeßrechts - zu beweisen, daß dieser - auf deutsche Verhältnisse entsprechend anzuwendende - Grundsatz für das Landesimmunitätsrecht durchbrochen sei. Die Landesimmunitätsnormen müßten daher auch von den Gerichten und Behörden des Reiches und der anderen Länder beachtet werden. Ein solches - ohnehin nicht durchschlagendes - Argument der "Rechtseinheit des Prozeßrechts" zur Begründung für die Geltung der kantonalen Immunitätsbestimmungen auch über die Grenzen des Kantons hinaus kann in der Schweiz nicht angeführt werden. Seit jeher ist nämlich in der Schweiz das gesamte Prozeßrecht - sowohl Straf- als auch Zivilprozeßrecht - eine ausschließliche Angelegenheit der kantonalen Gesetzgebung gewesen¹⁾. Dabei ist es auch nach der Vereinheitlichung des materiellen Straf- und Zivilrechts geblieben. Alle Gerichte und Behörden eines Kantons haben daher stets nur nach den für ihren Kanton geltenden Prozeßvorschriften - also unter Beachtung der für ihre Volksvertreter erlassenen Immunitätsbestimmungen - zu verfahren. Die von einem anderen Kanton aufgestellten Prozeßvoraussetzungen - und dazu gehören ja auch die Immunitätsnormen - brauchen dabei nicht respektiert zu werden²⁾.

In den Fällen, in denen das Bundesgericht in Strafsachen erstinstanzlich zuständig ist³⁾, richtet sich das Verfahren nach den besonderen Vorschriften des Gesetzes über die Bundesstrafrechtspflege. Auch hier kommt einer kantonalen Immunitätsbestimmung keine Bedeutung zu.

Es kann auch nicht eingewandt werden, der Bund müsse, da er den Kantonen ausdrücklich das Recht eingeräumt habe, Prozeßvorschriften zu erlassen, diese auch selbst beachten. Denn die Kantone sind vom Bund lediglich ermächtigt worden, das Verfahren vor ihren kantonalen Gerichten zu regeln.

1) Vgl. Art. 64 Abs. 3 und Art. 64^{bis} Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 in der Fassung der Partialrevision vom 13. Nov. 1898.

2) So auch v. Muralt S. 122.

3) Vgl. Art. 112 der Bundesverfassung und Art. 107 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893.

nicht aber auch Prozeßvoraussetzungen aufzustellen für das Verfahren vor dem Bundesgericht. Die von einem Kanton als Prozeßvoraussetzung erlassene Immunitätsnorm bindet daher lediglich die Behörden und Gerichte des jeweiligen Kantons, nicht aber auch das Bundesgericht oder die übrigen Bundesbehörden¹⁾.

Damit besteht also in bezug auf den räumlichen Geltungsbereich der kantonalen Immunitätsbestimmungen in der Schweiz heute der Zustand wie in Deutschland zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 und nach 1945 bis zum Erlaß des dritten Strafrechtsänderungsgesetzes.

1) So auch v.Muralt S.122.

L e b e n s l a u f

Ich, Fritz August Johannes Wagner, wurde am 7. Mai 1928 als Sohn des Bezirkszollkommissars - jetzigen Zollrats - Fritz Wagner und seiner Ehefrau Anna Wagner geb. Keßler in Sulau, Kreis Militsch (Schlesien), geboren. 1929 wurde mein Vater nach Hamburg versetzt. Hier wurde ich im Jahre 1934 in die Volksschule aufgenommen. Infolge weiterer Versetzungen meines Vaters war ich gezwungen, die Schule mehrfach zu wechseln. So besuchte ich nacheinander die Volksschulen in Neuenkirchen (Unterweser), Vegesack und ab 1937 in Bremerhaven. Im Jahre 1938 trat ich dann in das dortige städtische Realgymnasium ein und legte am 21. März 1947 meine Reifeprüfung ab.

Anschließend absolvierte ich eine Lehrzeit bei der Deutschen Bank in Bremerhaven, die ich im März 1949 mit der Kaufmannsgehilfenprüfung abschloß.

Im Mai 1949 wurde ich dann zum Studium der Rechtswissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität Kiel zugelassen. Nach drei Semestern wechselte ich meinen Studienort und studierte die restlichen vier Semester an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau. Am 28. Februar 1953 bestand ich vor dem dortigen Justizprüfungsamt die erste juristische Staatsprüfung. Einen Monat später wurde ich vom Bremer Senator für Justiz und Verfassung zum Gerichtsreferendar ernannt und bin seitdem als Referendar im Bezirk des Hanseatischen Oberlandesgerichts Bremen beschäftigt.

